

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 161° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 giugno 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **109.** Ordinanza 19 maggio - 10 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Assunzioni presso le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale - Utilizzo delle graduatorie concorsuali anche per l'assunzione degli idonei non vincitori - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
 - Legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15, art. 19.
 - Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere *l)* ed *m)*, e terzo. Pag. 1
- N. **110.** Ordinanza 19 maggio - 10 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Emilia-Romagna - Assunzioni presso la Regione, le agenzie e gli enti regionali, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale - Utilizzo delle graduatorie concorsuali degli idonei per la copertura di ulteriori posti rispetto a quelli messi a concorso - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.
 - Legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5, art. 1.
 - Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere *l)* ed *m)*, e terzo. Pag. 4
- N. **111.** Ordinanza 27 maggio - 10 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento dei proprietari o usufruttari degli immobili ceduti o espropriati, nell'ambito delle operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura nota come Ponte Morandi, nel giudizio incidentale avente ad oggetto anche l'ammontare dell'indennità ad essi spettante - Ammissibilità - Autorizzazione a prendere visione e trarre copia degli atti processuali.
 - Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-*bis*, 1-*bis* e 4-*bis*, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
 - Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111. Pag. 7
- N. **112.** Sentenza 19 maggio - 12 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale di ruolo, iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, in servizio presso gli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico - Individuazione e regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa mediante specifica area di contrattazione regionale - Possibilità, in via transitoria, per i dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, di optare per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, con garanzia del relativo trattamento assistenziale e previdenziale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, del principio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.
 - Legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7, artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2.
 - Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l)*, e terzo. Pag. 9



N. 113. Sentenza 27 maggio - 12 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Permessi premio - Termine per il reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza - Ventiquattro ore dalla comunicazione, anziché quindici giorni - Irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, comma 7.

– Costituzione, artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111. Pag. 15

N. 114. Ordinanza 20 maggio - 12 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato già condannato, per gli stessi fatti, a sanzione amministrativa (nella specie: tributaria) - Sanzione ritenuta sostanzialmente penale ai sensi della normativa convenzionale ed europea - Inapplicabilità del divieto di un secondo giudizio - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del divieto convenzionale del bis in idem - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 649

– Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50. Pag. 20

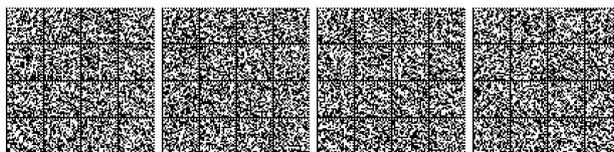
ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che, per tutta la durata dello stato di emergenza sul territorio nazionale, le amministrazioni aggiudicatrici procedono mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016 - Definizione con regolamento dei criteri e delle modalità di applicazione - Aggiudicazione dei lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e valutazione dell'offerta tecnica sulla base di determinati elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare - Valutazione della componente del prezzo con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi - Ricorso da parte delle amministrazioni aggiudicatrici a criteri di valutazione di natura discrezionale - Definizione con regolamento di attuazione dei criteri per la valutazione delle offerte anomale.

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Previsione che le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara - Modalità di selezione delle imprese.

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito.



- Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento - Affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia europea mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale - Disciplina.**
- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni), artt. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8; 3; 4; e 6. Pag. 25
- N. **64.** Ordinanza del Tribunale di Genova del 27 dicembre 2019
- Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali - Mancata previsione di una valutazione di proporzionalità tra i provvedimenti di sospensione o decadenza e la sentenza di condanna - Denunciata adozione di una disciplina senza il coordinamento e la collaborazione tra Stato e Regioni.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8. Pag. 30
- N. **65.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio del 22 agosto 2018
- Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*). Pag. 36
- N. **66.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio del 20 agosto 2018
- Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*). Pag. 39

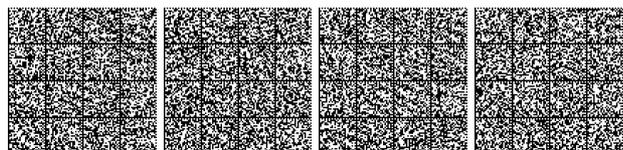


N. 67. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio del 20 agosto 2018

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*).

Pag. 41



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 109

Ordinanza 19 maggio - 10 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Assunzioni presso le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale - Utilizzo delle graduatorie concorsuali anche per l'assunzione degli idonei non vincitori - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15, art. 19.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

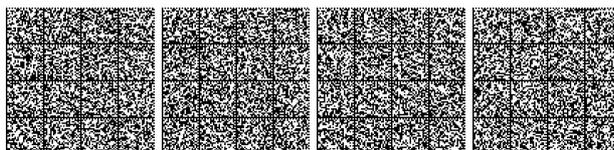
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-26 luglio 2019, depositato in cancelleria il 25 luglio 2019, iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 22-26 luglio 2019, depositato il 25 luglio 2019 e iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, rubricato «Graduatorie concorsuali delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale», della legge della Regione Veneto 16 maggio 2019, n. 15 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di affari istituzionali), per contrasto con gli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione;



che la disposizione impugnata dispone che «1. Le aziende ed enti del servizio sanitario regionale utilizzano le graduatorie concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, nel termine di vigenza di tre anni decorrente dalla data di pubblicazione, oltre che per la copertura dei posti messi a concorso, anche per l'assunzione di idonei non vincitori nei limiti del fabbisogno triennale di personale e della relativa dotazione organica. 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche per l'utilizzo delle graduatorie di avvisi pubblici per assunzioni a tempo determinato»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la normativa regionale non sarebbe conforme a quanto disposto dall'art. 1, commi 361 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), così come modificato dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26;

che, in particolare, secondo il citato comma 361, «[f]ermo quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. Le graduatorie possono essere utilizzate anche per effettuare, entro i limiti percentuali stabiliti dalle disposizioni vigenti e comunque in via prioritaria rispetto alle convenzioni previste dall'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le assunzioni obbligatorie di cui agli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999, nonché quelle dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso»;

che, secondo l'art. 1, comma 365, della legge n. 145 del 2018 - così come modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 - «[l]a previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge. Le previsioni di cui ai commi 361, 363 e 364 si applicano alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020»;

che, dunque, secondo l'Avvocatura, risultando in contrasto con quelle statali, le previsioni regionali impugnate violerebbero in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera l), e l'art. 3 Cost., poiché la disciplina generale degli atti funzionali all'instaurazione dei rapporti di lavoro, come le graduatorie concorsuali, sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile», per la quale sussisterebbe competenza legislativa esclusiva statale;

che l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 15 del 2019 violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nonché gli artt. 3, 51 e 97 Cost. poiché la disciplina delle graduatorie concorsuali dovrebbe qualificarsi alla stregua di una «prestazione» in relazione alla quale emerge l'esigenza di fissare un «livello essenziale» desumibile dal citato art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, e di conseguenza la previsione regionale violerebbe l'area di competenza del legislatore statale, nonché i principi di eguaglianza, di parità delle condizioni di accesso ai pubblici impieghi e di buon andamento della pubblica amministrazione;

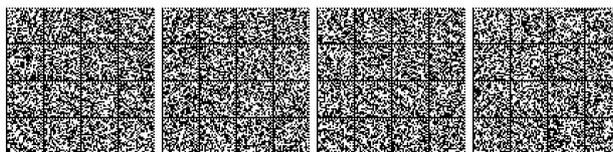
che, infine, la disposizione impugnata, disponendo in senso diverso da quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 - che conterrebbe un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 51 e 97 Cost.;

che, con atto depositato il 9 settembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, comunque, infondato;

che, quanto al primo ordine di censure, la Regione contesta la tesi secondo cui la fase antecedente l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato possa essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, dovendosi piuttosto ascrivere alla materia, di competenza residuale, «ordinamento ed organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti regionali»;

che, quanto alla censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., la situazione di emergenza legata all'assenza di personale sanitario nella Regione Veneto dimostrerebbe la necessità di attribuire alle singole Regioni il potere di decidere differenziate modalità di scorrimento delle graduatorie;

che, in relazione al secondo motivo di censura, in nessun modo rileverebbe la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., posto che le previsioni censurate non farebbero riferimento ad alcuna prestazione, concernendo unicamente le «modalità di approvigionamento del personale da parte delle pubbliche amministrazioni»;



che neppure vi sarebbe violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché la previsione regionale garantirebbe comunque il livello professionale degli assunti in ragione dello scorrimento della graduatoria;

che, rispetto all'ultima censura, la Regione osserva che quanto disposto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 non potrebbe essere considerato alla stregua di un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», poiché sarebbe proprio la previsione statale a comportare anche un effetto espansivo della spesa pubblica;

che, «[i]n via complementare», la Regione Veneto ha altresì eccepito «l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost.» dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, chiedendo alla Corte costituzionale di provvedere a una «autonoma valutazione in via incidentale» di tali previsioni che, «ove ritenute cogenti e inderogabili per le Regioni», lederebbero la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.;

che, con memoria depositata via PEC il 27 aprile 2020, la Regione Veneto, oltre a insistere per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, ha eccepito il venir meno dell'interesse a ricorrere dello Stato, in ragione della sopravvenuta entrata in vigore della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), il cui art. 1, comma 148, ha disposto l'abrogazione dei commi 361 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018;

che, con atto notificato in data 27 aprile 2020 e depositato il 30 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, su conforme delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del 24 aprile 2020;

che, con atto depositato via PEC il 14 maggio 2020, la Regione Veneto ha accettato la rinuncia al ricorso, giusta delibera della Giunta regionale assunta il 12 maggio 2020.

Considerato che vi è stata rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, accettata dalla Regione Veneto;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 68, n. 48 e n. 28 del 2020).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

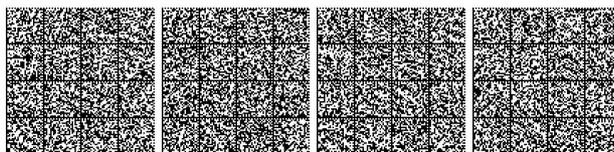
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 110

Ordinanza 19 maggio - 10 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Emilia-Romagna - Assunzioni presso la Regione, le agenzie e gli enti regionali, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale - Utilizzo delle graduatorie concorsuali degli idonei per la copertura di ulteriori posti rispetto a quelli messi a concorso - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 31 luglio-5 agosto 2019, depositato in cancelleria il 6 agosto 2019, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 31 luglio-5 agosto 2019, depositato il 6 agosto 2019 e iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Emilia-Romagna 3 giugno 2019, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione), per contrasto con gli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione;

che, in particolare, il ricorso censura l'art. 1 (Utilizzo delle graduatorie della Regione Emilia-Romagna, delle Agenzie ed enti regionali, nonché delle Aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale) della citata legge, secondo cui «1. Al fine di assicurare la continuità dei servizi pubblici erogati e l'efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, in coerenza con i principi di buon andamento e di coordinamento con i vincoli di finanza pubblica, la Regione, le Agenzie e gli enti regionali, nonché le Aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale possono utilizzare le proprie graduatorie di idonei per la copertura di ulteriori posti rispetto a quelli messi a concorso, entro il periodo di vigenza delle medesime, a condizione che le assunzioni siano coerenti con il proprio piano triennale del fabbisogno del personale. 2. Per le medesime finalità i soggetti di cui al comma 1 possono utilizzare le graduatorie di idonei dei pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate. Le medesime graduatorie possono altresì essere utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato nei limiti di cui all'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)»;



che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la normativa regionale sarebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 1, commi 361 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), così come modificato dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26;

che, in particolare, secondo il citato comma 361, «[f]ermo quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. Le graduatorie possono essere utilizzate anche per effettuare, entro i limiti percentuali stabiliti dalle disposizioni vigenti e comunque in via prioritaria rispetto alle convenzioni previste dall'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le assunzioni obbligatorie di cui agli articoli 3 e 18 della medesima legge n. 68 del 1999, nonché quelle dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso»;

che, secondo il successivo comma 365 - così come modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 - «[l]a previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge. Le previsioni di cui ai commi 361, 363 e 364 si applicano alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, divergendo da quelle statali, le previsioni regionali impugnate violerebbero in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera l), e l'art. 3 Cost., poiché la disciplina generale degli atti funzionali all'instaurazione dei rapporti di lavoro, come le graduatorie concorsuali, sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile», per la quale sussisterebbe competenza legislativa esclusiva statale;

che l'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 5 del 2019 violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nonché gli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché la disciplina delle graduatorie concorsuali dovrebbe qualificarsi alla stregua di una «prestazione» in relazione alla quale emerge l'esigenza di fissare un «livello essenziale» desumibile dal citato art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, e di conseguenza la previsione regionale violerebbe l'ambito di competenza del legislatore statale, nonché i principi di eguaglianza, di parità delle condizioni di accesso ai pubblici impieghi e di buon andamento della pubblica amministrazione;

che, infine, la disposizione impugnata, disponendo in senso diverso da quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 - che conterrebbe un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 51 e 97 Cost.;

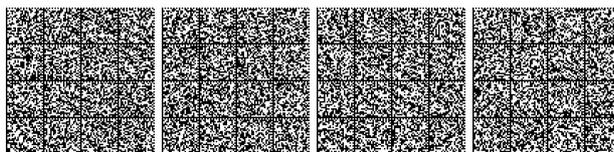
che, con atto depositato il 9 settembre 2019, la Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio, chiedendo alla Corte costituzionale di respingere il ricorso in quanto inammissibile e, comunque, infondato;

che, in via preliminare, la Regione Emilia-Romagna deduce come, nonostante il ricorso sia «apparentemente diretto contro l'intera legge regionale n. 5 del 2019», in realtà le censure si appunterebbero soltanto sull'art. 1 della stessa legge e dunque l'oggetto dell'impugnazione dovrebbe essere circoscritto a tale disposizione;

che, quanto al primo ordine di censure, non sussisterebbe la pretesa violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la disposizione impugnata sarebbe ascrivibile alla competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici, e non a quella dell'ordinamento civile;

che neppure sarebbe violato l'art. 3 Cost., posto che la difformità tra norme regionali e statali, negli ambiti di competenza della legge regionale, non sarebbe suscettibile di determinare una violazione del principio di eguaglianza;

che non rilevarebbe in alcun modo la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., posto che le previsioni censurate non farebbero riferimento ad alcuna prestazione, bensì conterrebbero misure volte a regolare l'attività amministrativa;



che neppure vi sarebbe violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché l'utilizzabilità di preesistenti graduatorie concorsuali «non costituisce affatto una deroga alla regola costituzionale del concorso», in quanto il reclutamento presuppone proprio lo svolgimento di una procedura selettiva concorsuale (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 28 luglio 2011, n. 14);

che, infine, rispetto all'ultima censura mossa dal ricorrente, la Regione osserva che la previsione di cui all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 non avrebbe affatto una funzione di coordinamento finanziario, «non determinando alcun risparmio per la finanza pubblica»;

che, con memoria depositata via PEC il 28 aprile 2020, la Regione Emilia-Romagna ha evidenziato come la sopravvenuta entrata in vigore della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) - il cui art. 1, comma 148, ha disposto l'abrogazione dei commi 361 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 - testimonierebbe la non fondatezza delle censure contenute nel ricorso;

che tale non fondatezza si dedurrebbe anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale sopravvenuta in materia (sono richiamate le sentenze n. 77 e n. 5 del 2020);

che, con atto notificato in data 27 aprile 2020 e depositato il 30 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, su conforme delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del 24 aprile 2020;

che con atto depositato via PEC il 13 maggio 2020, la Regione Emilia-Romagna ha accettato la rinuncia al ricorso, giusta delibera della Giunta regionale assunta l'11 maggio 2020.

Considerato che vi è stata rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, accettata dalla Regione Emilia-Romagna;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 68, n. 48 e n. 28 del 2020).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 111

Ordinanza 27 maggio - 10 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento dei proprietari o usufruttari degli immobili ceduti o espropriati, nell'ambito delle operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura nota come Ponte Morandi, nel giudizio incidentale avente ad oggetto anche l'ammontare dell'indennità ad essi spettante - Ammissibilità - Autorizzazione a prendere visione e trarre copia degli atti processuali.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra Autostrade per l'Italia spa e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 6 dicembre 2019, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

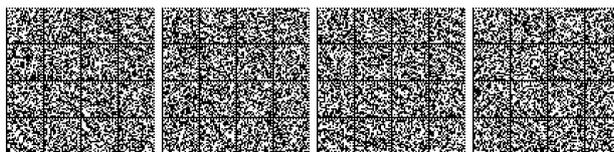
Visti gli atti di costituzione di Autostrade per l'Italia spa e di Rina Consulting spa, nonché gli atti di intervento di Gustavo Belforte e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata da Gustavo Belforte e altri;

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 dicembre 2019 (r.o. n. 55 del 2020), il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130;



che i signori Gustavo Belforte, Maria Pia Beccari, Anna Maria Bossotto, Adriana Bresciani, Bruno Carrea, Marco Massimo Caselli, Amato Cottalorda, Fabrizio Ferrari, Adelaide Ferrari, Lorenzo Diotti, Elda Giacobbe, Pjoreta Hitaj, Maria Teresa Lisi, Daniele Mariani, Ivano Mazzolo, Angelo Micciché, Giulio Muratori, Clara Nacci, Lorenzo Francesco Paolini, Maria Giovanna Pazzano, Luca Pittaluga, Laura Rossi, Patrizia Sarti, Bruna Scacciatella, Paolo Torrielli, Laura Vassallo, con atto depositato il 21 aprile 2020, sono intervenuti nel giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come sostituito dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020;

che gli intervenienti hanno chiesto, contestualmente all'atto di intervento, di prendere visione ed estrarre copia degli atti processuali, ai sensi dell'art. 4-bis delle Norme integrative come novellate;

che la Corte il 27 maggio 2020 si è riunita in camera di consiglio per decidere sull'ammissibilità dell'intervento;

che, a tal fine, non è stata presa in considerazione la memoria depositata dagli intervenienti in data 5 maggio 2020, in quanto tardiva rispetto al termine previsto dall'art. 4-bis, comma 3, delle Norme integrative, come dimidiato dal decreto della Presidente della Corte del 24 aprile 2020 che ha convocato la camera di consiglio;

che Autostrade per l'Italia spa e Rina Consulting spa, parti del giudizio *a quo* già costituitesi nel processo incidentale, eccepiscono l'inammissibilità dell'intervento.

Considerato che l'intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* è regolato dagli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificati dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, serie generale, del 22 gennaio 2020, entrata in vigore il giorno successivo alla suddetta pubblicazione ai sensi dell'art. 8 della medesima delibera, con effetto immediato anche nei giudizi in corso;

che, ai sensi dell'art. 4-bis delle Norme integrative, l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, dopo che la Corte - con deliberazione da assumere in camera di consiglio prima dell'udienza pubblica - abbia dichiarato ammissibile il suo intervento;

che l'intervento in esame è ammissibile;

che, infatti, il giudizio incidentale verte anche su questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 1-bis del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130;

che tale disposizione normativa, di carattere provvedimentale, ai commi 2 e 4 determina l'ammontare dell'indennità spettante al proprietario o usufruttuario degli immobili che vengano ceduti alla parte pubblica, o siano oggetto di esproprio, nello specifico ambito delle operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura nota come Ponte Morandi;

che gli intervenienti hanno ceduto immobili (o, in un solo caso, ne sono stati espropriati), avendone a corrispettivo un'indennità calcolata sulla base della disposizione censurata;

che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, quanto ai commi 2 e 4, priverebbe di base legale la quantificazione dell'indennità, ovvero a monte gli stessi atti di cessione o di esproprio, in caso di illegittimità costituzionale dell'intero art. 1-bis del d.l. n. 109 del 2018;

che i relativi rapporti non possono ritenersi esauriti, alla luce dei termini di prescrizione;

che tale profilo è sufficiente a porre in luce che gli intervenienti hanno un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, che li legittima all'intervento;

che la previsione, recata ora dall'art. 4, comma 7, delle Norme integrative, recepisce l'orientamento già espresso da questa Corte, secondo il quale un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019; ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 194 del 2018);

che tale è appunto la situazione degli intervenienti, a fronte di una legge che riguarda la loro specifica posizione giuridica;

visti gli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che l'intervento è ammissibile e gli intervenienti devono quindi essere autorizzati a prendere visione e a trarre copia degli atti processuali del presente giudizio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento dei signori Gustavo Belforte, Maria Pia Beccari, Anna Maria Bossotto, Adriana Bresciani, Bruno Carrea, Marco Massimo Caselli, Amato Cottalorda, Fabrizio Ferrari, Adelaide Ferrari, Lorenzo Diotti, Elda Giacobbe, Pjoreta Hitaj, Maria Teresa Lisi, Daniele Mariani, Ivano Mazzolo, Angelo Micciché, Giulio Muratori, Clara Nacci, Lorenzo Francesco Paolini, Maria Giovanna Pazzano, Luca Pittaluga, Laura Rossi, Patrizia Sarti, Bruna Scacciatella, Paolo Torrielli, Laura Vassallo;

2) autorizza gli intervenienti a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200111

N. 112

Sentenza 19 maggio - 12 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale di ruolo, iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, in servizio presso gli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico - Individuazione e regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa mediante specifica area di contrattazione regionale - Possibilità, in via transitoria, per i dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, di optare per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, con garanzia del relativo trattamento assistenziale e previdenziale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, del principio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7, artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017, con ordinanza del 26 luglio 2019, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti nella camera di consiglio del 6 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 luglio 2019, iscritta al reg. ord. n. 227 del 2019, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Basilicata relativo all'esercizio 2017, in esito all'avvenuto riscontro del progressivo aumento dell'aggregato di spesa relativo al personale regionale, determinato dall'incremento della voce relativa al personale giornalistico "contrattista a tempo indeterminato", il cui costo è cresciuto negli esercizi 2014-2017, nonostante l'invarianza (e nell'esercizio 2017, la diminuzione) del numero di unità utilizzate.

In particolare, viene evidenziato che, ad invarianza del numero di unità, gli importi per la spesa del personale giornalistico imputato alla Giunta regionale sono stati di euro 329.927,00 nell'esercizio 2014, di euro 355.047,00 nell'esercizio 2015 e di euro 392.552,00 nell'esercizio 2016, e che lo stesso incremento ha interessato il personale giornalistico imputato al Consiglio regionale.

La Corte dei conti riferisce in maniera analitica l'andamento dei suddetti costi nel periodo 2014-2016 e 2016-2017, precisando che, nel periodo 2014-2016, l'incremento di quelli del personale giornalistico intestato alla Giunta è stato pari a euro 62.625,00 e di quelli del personale intestato al Consiglio regionale è stato pari a euro 35.113,00, mentre nell'esercizio 2017 l'incremento, valutato in maniera aggregata, per Giunta e Consiglio, è stato pari a euro 57.254,19; inoltre, rappresenta che complessivamente, nel periodo 2014-2017, l'aumento della spesa per il personale è stato pari a euro 129.140,23, passando da euro 578.204,00 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2014 a quello di euro 707.344,23 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2017.

3.- In sede istruttoria, la Giunta e il Consiglio hanno imputato le maggiori spese alla necessità di erogare gli aumenti previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, che viene applicato al personale assunto negli uffici stampa regionali per effetto della legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, su cui si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale della Corte dei conti.

Infatti, il contratto giornalistico prevede un trattamento economico, previdenziale ed assistenziale superiore a quello del comparto delle funzioni locali, che viene generalmente applicato al personale assunto negli uffici stampa regionali.

Gli oneri economici conseguenti all'applicazione del contratto giornalistico sarebbero, dunque, costituzionalmente illegittimi per illegittimità derivata dalla legge regionale, che, disciplinando il trattamento economico dei dipendenti pubblici, avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile, con violazione degli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.



4.- Le disposizioni della legge reg. Basilicata n. 7 del 2001 specificamente censurate sono: l'art. 2, comma 2, che prevede, per gli addetti agli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali, l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti; l'art. 2, comma 6, che demanda ad una specifica area di contrattazione a livello regionale, tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa; l'art. 6, comma 1, che prevede che gli iscritti all'ordine dei giornalisti appartenenti agli organici regionali, con contratto a tempo indeterminato, possono optare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, per la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico; l'art. 6, comma 2, che prevede che nel caso di opzione per il contratto giornalistico, ai soli fini dell'anzianità di servizio, gli anni prestati presso gli uffici stampa regionali sono valutati al cinquanta per cento e che la Regione garantisce, a richiesta e dalla data dell'opzione, la contribuzione previdenziale all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) e quella assistenziale alla Cassa autonoma di assistenza integrativa dei giornalisti italiani (CASAGIT), mentre eventuali ricongiungimenti, ai fini previdenziali e assistenziali relativi a posizioni pregresse, restano a totale carico degli interessati.

5.- In merito alla propria legittimazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale, la Corte dei conti rappresenta che i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali hanno tratti sempre più equiparabili all'attività giurisdizionale e ricorda la giurisprudenza costituzionale, secondo cui tali giudizi costituiscono uno strumento indispensabile per evitare "zone d'ombra" nel sistema di principi garantiti dalla Costituzione.

Per effetto della riforma di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la tutela della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio coinvolge tutte le amministrazioni del consolidato pubblico, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e alla Corte di conti è stata conferita la funzione di verifica della legittimità del sistema di bilancio regionale anche con riguardo ai parametri costituzionali di cui agli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost. Conseguentemente, argomenta il giudice rimettente, si è estesa a quest'ultima la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, includendovi la violazione dei suddetti parametri e del criterio di riparto di competenze tra Stato e Regioni, di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., che si riverbera sul potere di allocare risorse e di adottare provvedimenti implicanti una spesa.

6.- Nel caso di specie, prosegue l'ordinanza di rimessione, il vulnus di costituzionalità sarebbe stato originato proprio dalla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la Regione, invadendo la sfera di competenza del legislatore statale, avrebbe derogato alle sue disposizioni e, segnatamente, a quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), che hanno demandato alla contrattazione collettiva nazionale la disciplina del personale pubblico, inclusa quella del personale giornalistico addetto agli uffici stampa regionali, specificamente disciplinato nell'ambito del contratto per il comparto degli enti locali.

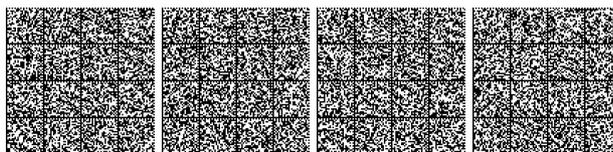
7.- La suddetta deroga, concretizzandosi in un incremento della spesa pubblica per il personale, a cui si sarebbe fatto fronte con risorse affette da illegittimità derivata, per mancanza dei presupposti normativi per la loro allocazione, avrebbe comportato la violazione delle norme costituzionali in materia di tutela del bilancio e degli equilibri finanziari, di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

8.- Inoltre, poiché la spesa per il personale pubblico costituisce un importante aggregato della spesa corrente e le disposizioni volte al suo contenimento assurgono a principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la norma regionale oggetto di censura avrebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale a disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Invero, solo un bilancio pubblico allargato "sano ed equilibrato" assicurerebbe il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, in questa prospettiva, a parere della rimettente, va valutato il collegamento tra coordinamento in materia di tutela della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e riserva di competenza esclusiva nelle materie strategiche di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.- La violazione dei parametri costituzionali in materia di equilibrio di bilancio e di copertura della spesa pubblica, derivante dall'invasione della sfera di competenza del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile, legittimerebbe, dunque, la Corte dei conti a sollevare le questioni di legittimità costituzionale in riferimento a tutti i parametri evocati.

10.- Quanto alla rilevanza delle questioni la Corte rimettente rappresenta che, essendo il giudizio di parifica del rendiconto regionale, introdotto dal comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, un giudizio sugli equilibri



economico-finanziari dell'ente, in termini di effettiva capacità di spesa e di mantenimento degli equilibri di bilancio in chiave dinamica e statica, quando la Corte dei conti riscontra voci di entrata e di spesa che si sospettano illegittime, per vizio derivato dalla "legge fonte", deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, dovendo altrimenti validare un risultato di amministrazione ritenuto non corretto, suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

Tale sarebbe la situazione profilatasi nella specie poiché, come si è detto, nel periodo 2014-2017 l'incremento del macroaggregato della spesa del personale assunto presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio sarebbe avvenuto in assenza di una legittima "copertura normativa", per incompetenza del legislatore regionale a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché di una legittima "copertura finanziaria", per mancanza dei presupposti legittimanti l'allocazione delle risorse, con conseguente impossibilità di procedere alla parificazione.

11.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente ribadisce che il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e precisa che la legge regionale della Basilicata impugnata si pone in contrasto con gli artt. 2, commi 2 e 3, 40, comma 2, e 45, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che definiscono lo statuto giuridico ed economico del rapporto di lavoro pubblico, e con l'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, affidando l'individuazione e la regolamentazione degli specifici profili professionali alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione.

12.- La Corte dei conti sottolinea che quest'ultima disposizione è stata modificata dall'art. 25-bis, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento alle sole Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono state autorizzate, in via transitoria e fino al 31 ottobre 2019, ad applicare al personale degli uffici stampa la disciplina prevista dai rispettivi ordinamenti, in attesa di una specifica contrattazione collettiva, confermando che la deroga non riguarda il personale degli uffici stampa delle Regioni a statuto ordinario.

Ai giornalisti dipendenti della Regione Basilicata, in quanto Regione ordinaria, si applica, dunque, il contratto collettivo nazionale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, che all'art. 18-bis ha ribadito che la disciplina del trattamento dei giornalisti assunti dalle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è quello del comparto, prevedendo distinti profili professionali da collocare nelle ventiquattro categorie del vigente sistema di classificazione del personale.

13.- A sostegno delle proprie argomentazioni, il rimettente ricorda che la Corte costituzionale, nel 2019, è intervenuta con due pronunce, la n. 10 e la n. 81, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti degli uffici stampa regionali, in quanto invasive della sfera di attribuzioni costituzionali e della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, e hanno stabilito il principio della riserva di contrattazione nel pubblico impiego, attribuendolo alla specifica negoziazione in sede di Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).

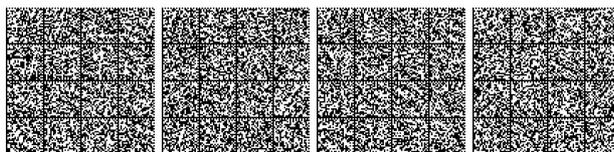
Pertanto, poiché al di fuori degli strumenti previsti dalla normativa nazionale non vi sarebbero altre legittime modalità di disciplina del rapporto di lavoro del personale giornalistico assunto dalle pubbliche amministrazioni, la Corte rimettente conclude per l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2001.

14.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Tali disposizioni sono censurate nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale della Basilicata relativo all'esercizio 2017, in quanto prevedono l'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti agli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali; demandano ad una specifica area di contrattazione regionale l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa; consentono ai dipendenti regionali, iscritti all'ordine dei giornalisti, di optare per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, garantendo il relativo trattamento assistenziale e previdenziale.



La previsione dell'applicazione del contratto di lavoro dei giornalisti, in luogo di quello del comparto funzioni locali come prescritto dalla contrattazione collettiva nazionale, avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, tra cui rientra il trattamento economico dei dipendenti pubblici, e avrebbe determinato un incremento della spesa per il personale illegittimo, in quanto privo di copertura e disposto in assenza dei presupposti normativi, idoneo ad alterare gli equilibri economico finanziari dell'ente.

2.- Preliminarmente, occorre ribadire la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost. (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018).

3.- Nella fattispecie tale legittimazione va riconosciuta al Collegio rimettente, in quanto esso non può procedere alla validazione del rendiconto perché ritiene le spese per il personale giornalistico illegittime, in quanto autorizzate per effetto di una norma regionale invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e in contrasto con le previsioni nazionali in materia di trattamento economico degli addetti agli uffici stampa regionali.

L'incremento di spesa sarebbe, dunque, avvenuto senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge regionale imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità.

4.- Nel merito, le questioni sono fondate.

5.- In riferimento all'art. 2, commi 2 e 6, della legge regionale impugnata, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali va esaminata alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modifiche e integrazioni.

Il d.lgs. n. 165 del 2001, come è noto, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40.

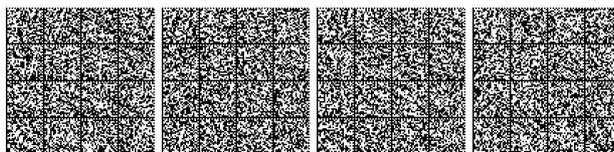
Con riferimento ai dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti, rilevano l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che «[g]li uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti» e, il successivo comma 5, secondo cui «[n]egli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti». Tale disposizione prevede per le sole Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione, agli addetti agli uffici stampa, del contratto collettivo riconosciuto dai singoli ordinamenti, fino alla definizione di una specifica disciplina in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019.

Da ultimo, va ricordato che la peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

Ora, tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 1° gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam.

Si tratta di norma che deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale.

6.- È, dunque, evidente che la regolazione del rapporto di lavoro del personale in questione è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile, come questa Corte ha avuto modo di affermare con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di due previsioni regionali analoghe a quelle oggetto del presente giudizio, l'una della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'altra della Regione Lazio, che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa regionali, sul presupposto dell'illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico.



Ed invero, il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (negoziato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto) ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali, così da escludersi la legittimità di una legge regionale che prevede «l'applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana», poiché lesiva della sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 2019).

7.- La particolare area di contrattazione prevista dalla disciplina statale, peraltro, non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva e la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali, come già detto, è attualmente definita non già da un contratto negoziato dal sindacato dei giornalisti, ma dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, non sottoscritto dalla Federazione nazionale della stampa italiana.

Non è stata neanche attuata la speciale sezione contrattuale per specifiche professionalità, prevista dal comma 2 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tuttavia la mancata attuazione della disciplina statale non esclude che la legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, la quale prevede che gli uffici stampa regionali operano come redazioni giornalistiche e che agli addetti si applica il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti e prevede, altresì, una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata, invada la competenza statale, con riferimento all'ordinamento civile.

8.- La suddetta invasione di competenza è funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa.

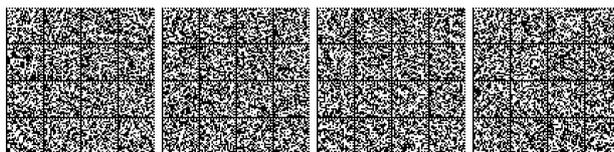
9.- Quindi, la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma, nella prospettiva propria dello specifico giudizio *a quo*, comporta un aumento illegittimo della spesa. Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato.

10.- La rimettente Corte dei conti ha altresì impugnato la norma transitoria dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, che, al comma 1, consentiva la trasformazione del rapporto di lavoro degli addetti stampa che avessero optato per l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico, e, al comma 2, prevedeva la valutazione al cinquanta per cento, ai fini dell'anzianità di servizio, degli anni prestati presso gli uffici stampa della Regione in caso di opzione per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, nonché la garanzia, ove fosse richiesta, della contribuzione previdenziale all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) e quella assistenziale alla Cassa autonoma di assistenza integrativa dei giornalisti italiani (CASAGIT) ed infine eventuali ricongiungimenti previdenziali e assistenziali, ancorché a carico degli interessati.

11.- La norma investe, analogamente all'art. 2, commi 2 e 6, esaminati in precedenza, profili di competenza della contrattazione collettiva e, pertanto, viola parimenti la competenza statale in materia di ordinamento civile, con le conseguenti implicazioni sulla finanza pubblica. Anche le previsioni d'ordine previdenziale, essendo conseguenziali alla disciplina lavoristica, non potevano derogare alla competenza statale.

Su tali implicazioni previdenziali giova ricordare che la legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha previsto che anche i giornalisti dipendenti della pubblica amministrazione debbano essere iscritti all'INPGI, ente previdenziale per i giornalisti.

In proposito, il giudice di legittimità ha affermato che «[l']obbligo di iscrizione all'Istituto di previdenza "Giovanni Amendola" (INPGI) - cui si collega quello del versamento dei relativi contributi previdenziali - insorge per il solo fatto di aver instaurato un rapporto di lavoro subordinato con un soggetto che sia giornalista professionista o praticante giornalista, a nulla rilevando la natura del datore di lavoro, sia esso un ente pubblico territoriale o un imprenditore che, pur operando in settori diversi dall'editoria, assuma alle sue dipendenze uno dei soggetti sopra indicati, assegnandogli mansioni di carattere giornalistico» (Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 20 luglio 2007, n. 16147).



12.- In conclusione, questa Corte rileva che la ricordata evoluzione normativa segnala l'attenzione del legislatore alle problematiche connesse alla peculiare posizione dei giornalisti che siano pubblici dipendenti, problematiche rientranti nella sicura competenza statale, che vanno affrontate nelle indicate sedi negoziali, attivando le procedure di confronto previste dal legislatore nazionale e, per esso, dalla contrattazione collettiva di settore.

In tale sede, difatti, potranno essere adottate soluzioni per tali pubblici dipendenti attraverso il confronto con le relative associazioni sindacali, al fine di contemperare le oggettive esigenze e peculiarità dell'attività giornalistica e delle sue modalità di espletamento, nell'ambito dell'assetto organizzativo della pubblica amministrazione. È la contrattazione del pubblico impiego che può assicurare il necessario coinvolgimento della parte rappresentativa della categoria dei giornalisti, nell'ambito di aree di contrattazione specificamente dedicate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200112

N. 113

Sentenza 27 maggio - 12 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Permessi premio - Termine per il reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza - Ventiquattro ore dalla comunicazione, anziché quindici giorni - Irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3, in relazione al successivo art. 30-*ter*, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di G. V., con ordinanza del 13 novembre 2019, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito il Giudice relatore Francesco Viganò nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2019 la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3, in relazione al successivo art. 30-*ter*, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del Magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio è pari a 24 ore».

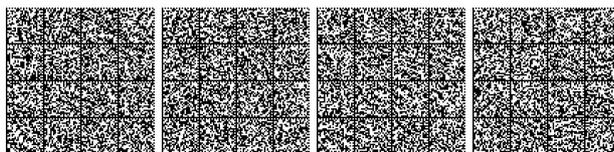
1.1.- La Sezione rimettente è investita di un ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna che ha dichiarato inammissibile, in quanto tardivo, il reclamo presentato da un detenuto contro il provvedimento con cui il magistrato di sorveglianza aveva rigettato una sua richiesta di permesso premio.

Il giudice *a quo* rileva che, effettivamente, il reclamo era stato proposto dal detenuto oltre il termine di ventiquattro ore stabilito dall'art. 30-*bis*, comma 3, ordin. penit., applicabile anche in materia di permessi premio in forza del richiamo di cui all'art. 30-*ter*, comma 7, ordin. penit.; ma, in accoglimento della corrispondente eccezione del ricorrente, dubita della legittimità costituzionale di un termine così breve.

1.2.- Le questioni, osserva la Sezione rimettente, sono rilevanti, dal momento che - ove fossero ritenute fondate - il ricorso dovrebbe essere accolto e gli atti dovrebbero essere rinviati al tribunale di sorveglianza, affinché proceda a valutare nel merito l'originario reclamo.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* richiama anzitutto la sentenza di questa Corte n. 235 del 1996, la quale - pur dichiarando inammissibile una questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3, ordin. penit. - già aveva rilevato l'irragionevolezza della previsione di un termine identico, e particolarmente breve, per il reclamo in materia di permessi di necessità e di permessi premio, anche in considerazione della funzione essenziale riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale a questi ultimi rispetto all'obiettivo della rieducazione perseguito dalla pena.

L'irragionevole equiparazione del termine per le due tipologie di permessi, secondo quanto già ritenuto dalla citata sentenza n. 235 del 1996, si risolverebbe allora in una violazione dell'art. 3 Cost., «perché la norma equipara, quanto al termine concesso per il reclamo, situazioni profondamente diverse».



L'eccessiva brevità del termine in questione determinerebbe altresì una violazione dell'art. 27 Cost., e in particolare del principio rieducativo della pena, «perché ostacola un effettivo e serio controllo sul provvedimento adottato dal Magistrato di sorveglianza relativo ad «uno strumento cruciale ai fini del trattamento», momento iniziale della progressività premiale in esplicazione di una importante funzione «pedagogico-propulsiva» che dà modo di saggiare, quale primo esperimento, «la risocializzazione in ambito extramurario»» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 188 del 1990 e n. 227 del 1995).

La Sezione rimettente osserva inoltre che all'epoca dell'introduzione dell'art. 30-*bis* ordin. penit., l'impugnazione si proponeva con mera dichiarazione, mentre i motivi dell'impugnazione, pur potendo essere contestualmente enunciati, dovevano essere presentati per iscritto entro un termine diverso e più ampio. La disciplina generale delle impugnazioni del nuovo codice di procedura penale, considerata dalla costante giurisprudenza di legittimità applicabile anche al procedimento di reclamo avverso le decisioni del magistrato di sorveglianza sui permessi premio, impone invece ora, a pena di inammissibilità, l'articolazione di specifici motivi già nella dichiarazione di impugnazione. Il termine di ventiquattro ore qui in esame pregiudicherebbe conseguentemente anche l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., sub specie di «diritto delle parti di rappresentare compiutamente le proprie ragioni al giudice del controllo».

Infine, la disciplina censurata violerebbe l'art. 111 Cost., in ragione dello squilibrio da essa realizzato tra le opportunità di impugnazione riservate alla parte pubblica e al detenuto, il quale necessiterebbe dell'assistenza di un difensore per poter articolare compiutamente le proprie doglianze nel reclamo, onde non incorrere in una pronuncia di inammissibilità; assistenza che però, proprio in ragione della spiccata brevità del termine, sarebbe difficile da ottenere in concreto.

1.4.- Rammenta infine la Sezione rimettente che con la citata sentenza n. 235 del 1996 questa Corte dichiarò inammissibile la questione ora proposta in ragione dell'assenza nell'ordinamento di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, tale da consentire alla Corte stessa di porre rimedio al vulnus riscontrato; e per tale ragione auspicò un rapido intervento legislativo in grado di contemperare «la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura».

Nella perdurante assenza di intervento da parte del legislatore, il sistema offrirebbe oggi «un ben preciso punto di riferimento idoneo, nella prospettiva di una pronuncia additiva, ad evitare un vuoto» di disciplina, rappresentato in particolare dalla previsione, da parte dell'art 35-*bis* ordin. penit., di un termine di quindici giorni per la proposizione del reclamo contro la decisione del magistrato di sorveglianza.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3, in relazione al successivo art. 30-*ter*, comma 7, della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del Magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio è pari a 24 ore».

Secondo la Sezione rimettente, la disciplina censurata:

- equiparerebbe irragionevolmente il termine per il reclamo contro i permessi di necessità e i permessi premio, nonostante la profonda diversità tra i due istituti, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;
- si risolverebbe in un ostacolo alla funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., cui l'istituto dei permessi premio è funzionale;
- pregiudicherebbe l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., in ragione della necessità per il detenuto di articolare compiutamente i motivi di impugnazione nell'arco di sole ventiquattro ore; e
- violerebbe il principio della parità tra accusa e difesa, di cui all'art. 111 Cost., in ragione dello squilibrio realizzato a pregiudizio del detenuto che da un lato non disporrebbe delle conoscenze tecniche necessarie per esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa, e dall'altro non avrebbe il tempo necessario per ottenere l'assistenza tecnica di un difensore in un così breve lasso di tempo.

2.- Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione si evince che oggetto delle censure del giudice *a quo* è unicamente il termine di ventiquattro ore per la proposizione del reclamo avverso le decisioni in materia di permessi premio, che risulta dal richiamo operato dall'art. 30-*ter*, comma 7, ordin. penit. alle «procedure di cui all'art. 30-*bis*» ordin. penit., e in particolare al comma 3 di tale disposizione; mentre resta estraneo a tali censure il medesimo termine di ventiquattro ore, previsto dallo stesso art. 30-*bis*, comma 3, ordin. penit., per i reclami contro i permessi disciplinati dall'art. 30 ordin. penit. (i cosiddetti permessi «di necessità»).



Le questioni sollevate dal giudice *a quo* devono dunque essere rettamente intese come riferite al solo art. 30-ter, comma 7, ordin. penit., nella parte in cui - richiamando le procedure di cui all'art. 30-bis ordin. penit. - prevede un termine di ventiquattro ore anche per il reclamo contro le decisioni del magistrato di sorveglianza in materia di permessi premio.

3.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, 24 e 27, terzo comma, Cost.

3.1.- La sola tipologia di permessi per i detenuti contemplata dalla legge sull'ordinamento penitenziario, nella sua versione originaria, era quella di cui all'art. 30, che disciplina i permessi cosiddetti "di necessità", i quali possono essere concessi al detenuto nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente, nonché - in via eccezionale - per altri eventi di particolare gravità. L'art. 30-bis ordin. penit., introdotto dalla legge 20 luglio 1977, n. 450 (Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'art. 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354), disciplina il procedimento applicativo di tale beneficio, disponendo in particolare al comma 3 che tanto il detenuto quanto il pubblico ministero possono, entro ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza, proporre reclamo al tribunale di sorveglianza (ovvero alla corte d'appello, se il provvedimento è stato adottato da altro organo).

Come è noto, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) - la cosiddetta "legge Gozzini" - introdusse nella legge sull'ordinamento penitenziario il nuovo istituto dei permessi premio, disciplinato all'art. 30-ter, il cui comma 7 - in questa sede censurato - dispone che «[i]l provvedimento relativo ai permessi premio è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza, secondo le procedure di cui all'art. 30-bis».

In forza di tale richiamo, il termine per proporre reclamo contro la decisione del magistrato di sorveglianza in materia di permessi premio è il medesimo indicato dall'art. 30-bis, comma 3, ordin. penit. per il reclamo contro il provvedimento relativo ai permessi "di necessità", ed è dunque pari a ventiquattro ore dalla sua comunicazione.

3.2.- La sentenza n. 235 del 1996 di questa Corte, richiamata dalla Sezione rimettente, ha già esaminato questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'eccessiva brevità di tale termine, formulate - allora - sotto il concorrente profilo degli artt. 3, 25 e 27 Cost.

Questa Corte aveva sottolineato, in quell'occasione, la funzionalità del permesso premio alla finalità di graduale reinserimento sociale del condannato nella società, definendolo anzi come uno «strumento cruciale ai fini del trattamento»; e ne aveva evidenziato la «profonda distinzione» rispetto al permesso cosiddetto di necessità previsto dall'art. 30 ordin. penit., «istituto peraltro non connaturato alla esecuzione della pena», potendo essere concesso anche prima del passaggio in giudicato della sentenza.

La Corte non aveva potuto non rilevare, allora, «che la fissazione di un identico termine per il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi di necessità ed il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi premio si rivel[a] non ragionevole, rispondendo ciascuno dei due provvedimenti reclamati a presupposti e finalità diverse»; e che la stessa disciplina dell'art. 30-ter, comma 7, non poteva non suscitare «dubbi di ragionevolezza, potendo apparire non del tutto congruo il termine di ventiquattro ore per censurare un provvedimento che incide su un regime che è parte integrante del trattamento e da cui possono discendere conseguenze dirette anche al fine dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione».

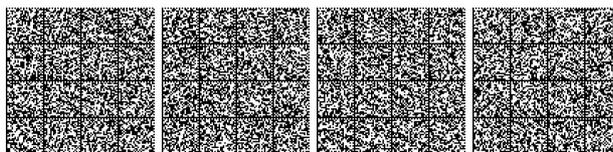
Tuttavia, la Corte aveva ritenuto di doversi arrestare a una pronuncia di inammissibilità delle questioni prospettate, non riuscendo a rintracciare nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata che potesse consentire di porre direttamente rimedio alla pur riscontrata eccessiva brevità del termine in esame.

Un tale compito non poteva, secondo la Corte, che spettare al legislatore, il quale era stato così invitato a «provvedere, quanto più rapidamente, alla fissazione di un nuovo termine che contemperì la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura».

3.3.- A ventiquattro anni di distanza da quel monito, rimasto inascoltato, questa Corte non può che ribadire la valutazione di contrarietà alle norme costituzionali del termine in esame, già espressa in sostanza nella sentenza n. 235 del 1996.

Irragionevole al metro dell'art. 3 Cost. appare, anzitutto, la previsione di un unico termine di ventiquattro ore sia per il reclamo avverso il provvedimento relativo ai permessi "di necessità" - rispetto ai quali la brevità del termine appare correlata, nell'ottica del legislatore, alla situazione di urgenza allegata dall'interessato a fondamento della propria richiesta -, sia per il reclamo contro la decisione sui permessi premio, rispetto alla quale tali ragioni di urgenza certamente non sussistono.

Ingiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. è, d'altra parte, un termine così breve rispetto alla necessità, per l'interessato, di articolare compiutamente nello stesso reclamo, a pena di inammissibilità, gli specifici motivi in fatto e in diritto sui quali il tribunale di sorveglianza dovrà esercitare il proprio controllo sulla decisione del primo giudice. E ciò anche in relazione alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è - in via generale - parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (sentenze n. 143 del 2013, n. 120 del 2002, n. 175 del 1996, e ulteriori precedenti ivi richiamati).



Tali ostacoli alla possibilità di far valere efficacemente le proprie ragioni avverso una decisione su un istituto già riconosciuto dalla sentenza n. 235 del 1996 come «cruciale ai fini del trattamento», e di cui la costante giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'essenziale «funzione “pedagogico-propulsiva” (sentenze n. 504 del 1995, poi sentenze n. 445 del 1997 e n. 257 del 2006) [che] permette l'osservazione da parte degli operatori penitenziari degli effetti sul condannato del temporaneo ritorno in libertà (sentenza n. 227 del 1995)» (sentenza n. 253 del 2019), determinano infine un indebito ostacolo alla stessa funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. nell'eventualità di decisioni erranee del magistrato di sorveglianza, che l'interessato non abbia la possibilità di contestare efficacemente avanti al tribunale di sorveglianza proprio per effetto dell'eccessiva brevità del termine concessogli per il reclamo.

3.4.- D'altra parte, l'introduzione, ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, della disciplina di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. sul reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto, fornisce oggi - come giustamente rileva il giudice *a quo* - un «precis[o] punto di riferimento, già rinvenibil[e] nel sistema legislativo» (sentenza n. 236 del 2016) idoneo a eliminare il vulnus riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze n. 242, n. 99 e n. 40 del 2019, nonché n. 233 e n. 222 del 2018).

Il comma 4 del menzionato art. 35-*bis* ordin. penit. prevede nell'ambito di quel procedimento - che disciplina in via generale il controllo giurisdizionale su tutte le decisioni che incidono sui diritti del detenuto - il termine di quindici giorni per il reclamo innanzi al tribunale di sorveglianza, decorrente dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione del magistrato di sorveglianza. Tale termine - che peraltro coincide con quello previsto in via generale dall'art. 585 cod. proc. pen. per l'impugnazione dei provvedimenti emessi all'esito della camera di consiglio - costituisce dunque una soluzione già esistente nel sistema, che si presta naturalmente a essere estesa al reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza concernenti i permessi premio, da presentare parimenti al tribunale di sorveglianza. E ciò ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare - nel rispetto dei principi costituzionali sopra richiamati - altro termine, se ritenuto più congruo, per lo specifico reclamo in esame.

3.5.- L'art. 30-*ter*, comma 7, ordin. penit. deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, mediante rinvio al precedente art. 30-*bis*, che il provvedimento relativo ai permessi premio è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché prevedere a tal fine il termine di quindici giorni, tanto per l'interessato quanto per il pubblico ministero, restando fermo il rinvio alle procedure di cui all'art. 30-*bis* ordin. penit. per ogni profilo diverso dal termine per il reclamo.

4.- Resta assorbita la questione formulata con riferimento all'art. 111 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede, mediante rinvio al precedente art. 30-bis, che il provvedimento relativo ai permessi premio è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché prevedere a tal fine il termine di quindici giorni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

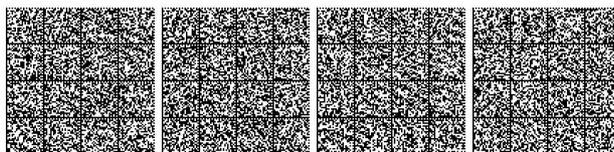
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200113



N. 114

Ordinanza 20 maggio - 12 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato già condannato, per gli stessi fatti, a sanzione amministrativa (nella specie: tributaria) - Sanzione ritenuta sostanzialmente penale ai sensi della normativa convenzionale ed europea - Inapplicabilità del divieto di un secondo giudizio - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del divieto convenzionale del bis in idem - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 649
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Rovigo nel procedimento penale a carico di F. P., con ordinanza del 14 febbraio 2019, iscritta al n. 133 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Francesco Viganò nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Rilevato che con ordinanza del 14 febbraio 2019 il Tribunale ordinario di Rovigo, su sollecitazione dell'imputato F. P., ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli»;

che il rimettente giudica della responsabilità di F. P., imputato del reato previsto dall'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per avere omesso, in qualità di titolare dell'omonima impresa individuale, il versamento nei termini di legge dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dovuta per il periodo d'imposta 2013, per l'ammontare di 374.136 euro;

che l'imputato è stato sottoposto anche a un procedimento amministrativo, in cui la predetta omissione gli è stata contestata assieme ad altre irregolarità tributarie, e al cui esito gli è stato ingiunto il pagamento - dilazionato in venti rate, in corso di versamento - della somma complessiva di 496.066,51 euro, comprensiva di sanzioni per 43.480,01 euro e di interessi per 23.575,50 euro;



che il giudice *a quo* - premesso che l'art. 649 cod. proc. pen. è già stato oggetto di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale da parte del Tribunale ordinario di Bergamo - ripercorre la giurisprudenza europea sviluppatasi sul principio del *ne bis in idem*, rispettivamente sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), soffermandosi in particolare sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, e sulle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson e 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci;

che - osserva il rimettente - nella sentenza Menci, la Corte di giustizia ha escluso la contrarietà all'art. 50 CDFUE della normativa italiana, che consente di avviare un procedimento penale per omesso versamento dell'IVA a carico di colui che abbia già subito, per i medesimi fatti, una sanzione amministrativa definitiva di natura punitiva, a condizione che le due sanzioni perseguano scopi differenti e complementari e il sistema normativo garantisca una coordinazione tra i due procedimenti sì da evitare eccessivi oneri per l'interessato, assicurando comunque che il complessivo risultato sanzionatorio non risulti sproporzionato rispetto alla gravità della violazione (circostanze che spetta al giudice nazionale di verificare);

che, alla luce della citata giurisprudenza, il rimettente sospetta il contrasto dell'art. 649 cod. proc. pen. con l'art. 117, primo comma, Cost., «nella misura in cui eleva a norma di rango costituzionale la norma interposta discendente dall'interpretazione della disposizione dell'art. 50 CDFUE fornita dalla Corte di Giustizia»;

che, secondo il giudice *a quo*, l'identità «naturalistica, giuridica e di politica criminale» tra il delitto di omesso versamento dell'IVA e il correlativo illecito amministrativo impedirebbe di ritenere integrati i requisiti cui la Corte di giustizia, nella sentenza Menci, ha condizionato la valutazione di conformità all'art. 50 CDFUE del doppio binario sanzionatorio previsto in materia tributaria nell'ordinamento italiano;

che invero, secondo il rimettente, in relazione all'omissione del versamento dell'IVA, i procedimenti e le sanzioni rispettivamente penali e amministrativi perseguirebbero il medesimo scopo; la condotta punita sarebbe identica; non sarebbero previste una normativa di coordinamento atta a limitare l'onere supplementare derivante dal cumulo di procedimenti, né norme idonee a garantire la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria rispetto alla gravità del reato;

che il rimettente dubita altresì della conformità dell'art. 649 cod. proc. pen. all'art. 3 Cost., «declinato come principio di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento»;

che il cumulo di procedimenti - amministrativo e penale - e relative sanzioni in ragione della medesima condotta di omesso versamento dell'IVA sarebbe eccessivamente oneroso e foriero di «un'ingiustificata disparità di trattamento», nonché di un «problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento»;

che le questioni sollevate sarebbero rilevanti, in quanto il censurato art. 649 cod. proc. pen., che vieta di sottoporre chi sia stato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili a nuovo procedimento penale per il medesimo fatto, non potrebbe essere applicato, stante il suo tenore letterale, a materia diversa da quella penale in senso stretto, sicché il procedimento penale dovrebbe essere celebrato nonostante la definitività della sanzione amministrativa inflitta a F. P.;

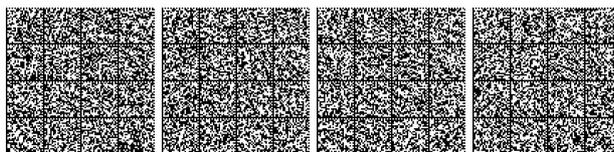
che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni;

che queste ultime sarebbero anzitutto inammissibili in quanto tendenti a sollecitare una pronuncia manipolativa di questa Corte, in assenza di «una sola soluzione normativa costituzionalmente compatibile rispetto a quella costituzionalmente illegittima»;

che la Corte di giustizia, nella sentenza Menci, avrebbe ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione europea la normativa italiana che prevede una duplicità di procedimenti e l'irrogazione di sanzioni penali e amministrative per l'omesso versamento dell'IVA, essendo possibile al giudice di verificare, nel secondo giudizio, la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria apprestata dall'ordinamento a fronte dell'illecito;

che dunque il *ne bis in idem* europeo avrebbe «perso la sua connotazione esclusivamente processuale per diventare un principio "relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata"»;

che il rimettente avrebbe dovuto spiegare perché, nel caso in esame, «l'inflizione all'interessato di una precedente sanzione amministrativa abbia costituito un'afflizione di gravità tale da ostare al concorso con essa di una sanzione penale i cui confini edittali sono la reclusione da sei mesi a due anni»;



che sarebbe erronea la valutazione del giudice *a quo* circa la non complementarità degli scopi perseguiti dalle sanzioni amministrativa e penale, alla luce della giurisprudenza di legittimità, secondo cui il delitto di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 si pone in rapporto non di specialità ma di «progressione illecita» con la fattispecie di cui all'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 marzo-12 settembre 2013, n. 37424);

che sarebbe meramente assertiva l'affermazione del rimettente circa l'eccessiva onerosità del doppio binario, in presenza di istituti di collegamento tra il procedimento amministrativo e quello penale;

che lacunosa e apodittica sarebbe la doglianza relativa alla contrarietà della disposizione censurata all'art. 3 Cost.;

che tali carenze argomentative determinerebbero l'inammissibilità delle questioni sollevate, non avendo il rimettente assolto al proprio compito di effettuare il doveroso giudizio di proporzionalità della complessiva risposta punitiva dell'ordinamento all'illecito, alla luce della sanzione amministrativa già inflitta, in conformità del resto a quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 16 luglio-10 ottobre 2018, n. 45829 e 21 settembre-31 ottobre 2018, n. 49869);

che, peraltro, l'ordinamento già prevedrebbe meccanismi di raccordo tra il procedimento amministrativo e il procedimento penale in materia tributaria, delineati dagli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000 e ritenuti dalla Corte di giustizia idonei ad assicurare al giudice di merito il potere di valutare la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria alla fattispecie concreta;

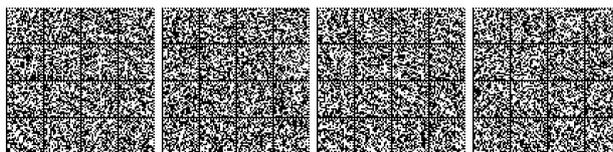
che l'intervento sull'art. 649 cod. proc. pen. sollecitato dal rimettente minerebbe la certezza della risposta sanzionatoria a fronte di condotte di evasione dell'IVA, così ponendosi in contrasto con gli artt. 11 e 117 Cost., in relazione al canone di effettività delle sanzioni in materia di IVA, imposto dal diritto dell'Unione europea; determinerebbe poi una situazione di «incertezza e [...] casualità delle sanzioni applicabili», in violazione degli artt. 25 e 3 Cost.; sarebbe infine contrario al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost., la mera definitività di una sanzione amministrativa, venendo a paralizzare la prosecuzione dell'azione da parte del pubblico ministero.

Considerato che, con ordinanza del 14 febbraio 2019, il Tribunale ordinario di Rovigo ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché - come risulta dal tenore della motivazione - all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli»;

che le questioni sollevate ricalcano nella sostanza, quanto alla norma censurata, ai parametri evocati, al *petitum* e all'*iter* argomentativo, quelle sollevate dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza iscritta al n. 169 del r.o. 2018 e dichiarate inammissibili con la sentenza n. 222 del 2019;

che in detta pronuncia questa Corte ha ritenuto inammissibile la censura di contrasto dell'art. 649 cod. proc. pen. con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU (e implicitamente all'art. 50 CDFUE), sul rilievo che l'ordinanza di rimessione non aveva chiarito adeguatamente le ragioni per cui non sarebbero state soddisfatte le condizioni di ammissibilità di un "doppio binario" procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), enunciate dalla recente giurisprudenza europea;

che, inoltre, nella medesima sentenza n. 222 del 2019 questa Corte ha osservato che tanto la Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera, sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia), quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci) non ritengono *ex se* contraria al divieto di bis in *idem* la sottoposizione di un imputato a processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa, esigendo unicamente la sussistenza di un legame materiale e temporale sufficientemente stretto tra i due procedimenti, da ravvisarsi in presenza di sanzioni che perseguano scopi complementari, della prevedibilità del "doppio binario" sanzionatorio, di forme di coordinamento tra i procedimenti e della proporzionalità del complessivo risultato sanzionatorio;



che, in base a detti criteri, nella sentenza Menci la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il divieto di bis in idem di cui all'art. 50 CDFUE il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento dell'IVA, salva la verifica, da parte del giudice di merito, della non eccessiva onerosità, nel caso concreto, dell'applicazione del "doppio binario" sanzionatorio;

che, infine, la sentenza n. 222 del 2019 aveva evidenziato che l'allora giudice rimettente non aveva dimostrato la non conformità della disciplina censurata a tutti i criteri enunciati dalla giurisprudenza europea, così incorrendo in lacune argomentative tali da determinare un'insufficiente motivazione tanto della non manifesta infondatezza della questione prospettata, quanto della sua rilevanza, con conseguente inammissibilità della censura principale di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU (e implicitamente all'art. 50 CDFUE);

che, nel presente giudizio, il Tribunale ordinario di Rovigo è incorso nelle medesime carenze argomentative;

che tali lacune, identiche a quelle che hanno condotto questa Corte a dichiarare inammissibili le questioni esaminate nella sentenza n. 222 del 2019, non possono che condurre alla declaratoria di manifesta inammissibilità della censura principale oggi sollevata dal Tribunale di Rovigo, di contrarietà dell'art. 649 cod. proc. pen. all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e all'art. 50 CDFUE;

che le censure relative alla lesione dell'art. 3 Cost. risultano - analogamente a quelle esaminate nella sentenza n. 222 del 2019 - meramente ancillari rispetto a quelle prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e all'art. 50 CDFUE, sicché la declaratoria di manifesta inammissibilità di queste ultime non può che riverberarsi sulle prime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), dal Tribunale ordinario di Rovigo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 50

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 maggio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che, per tutta la durata dello stato di emergenza sul territorio nazionale, le amministrazioni aggiudicatrici procedono mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016 - Definizione con regolamento dei criteri e delle modalità di applicazione - Aggiudicazione dei lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e valutazione dell'offerta tecnica sulla base di determinati elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare - Valutazione della componente del prezzo con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi - Ricorso da parte delle amministrazioni aggiudicatrici a criteri di valutazione di natura discrezionale - Definizione con regolamento di attuazione dei criteri per la valutazione delle offerte anomale.

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Previsione che le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara - Modalità di selezione delle imprese.

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici - Procedura di affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito.

Appalti - Norme della Provincia autonoma di Trento - Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento - Affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia europea mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale - Disciplina.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni), artt. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8; 3; 4; e 6.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, C.F. 80224030587, fax n. 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro Provincia autonoma di Trento, (C.F. 00337460224) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in piazza Dante n. 15 c.a.p. 38122 Trento;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 (commi 1, 3, 4, 7 e 8) nonché degli articoli 3, 4 e 6 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020, intitolata «Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni», Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige del 23 marzo 2020, n. 12, Numero Straordinario 2, per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l) della Costituzione, in relazione agli articoli 36, 63, 80, 95 e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.



In forza della delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 21 maggio 2020.

La Provincia autonoma di Trento ha emanato la legge n. 2 del 23 marzo 2020 contenente disposizioni di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Gli articoli 2 (commi 1, 3, 4, 7 e 8) nonché 3, 4 e 6 di tale legge presentano profili di illegittimità costituzionale perché eccedono i limiti fissati dal riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome — con particolare riguardo alle norme, dettate dal codice dei contratti pubblici, sulla scelta del contraente (che rientrano nelle materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, e dell'ordine pubblico) e sulla conclusione ed esecuzione del contratto (che afferiscono all'ordinamento civile) — recando disposizioni in contrasto con la normativa statale in materia di appalti e concessioni e con i limiti statutari.

Tali disposizioni legislative provinciali vengono impugnate per i seguenti.

MOTIVI

1. — Illegittimità dell'art. 2 (commi 1, 3, 4, 7 e 8) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020 per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli articoli 63, 95, comma 6, e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

1.1. — Il comma 1 prevede che, per tutta la durata delle limitazioni previste dalla disciplina nazionale in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento di lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, prevista dall'art. 33 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 e all'affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata prevista dall'art. 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

La stessa disposizione demanda ad un regolamento provinciale la definizione di criteri e modalità per la sua applicazione «anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici».

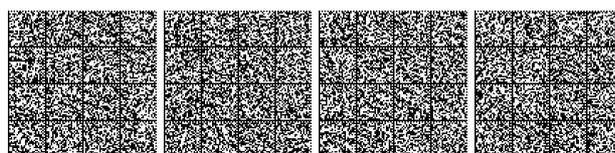
Tale norma consente di ricorrere alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, a prescindere dalla sussistenza delle condizioni specifiche dettate dall'art. 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e, in particolare, della condizione di cui al comma 2, lettera c), che consente l'uso della suddetta procedura «nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non sono in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici».

La disposizione in esame contrasta con la citata norma statale perché consente il ricorso alla suddetta procedura per tutti gli affidamenti, anche al di là dei casi strettamente necessari previsti dalla citata lettera c), prevedendo peraltro che con un successivo regolamento provinciale possano essere dettate ulteriori disposizioni applicative anche in deroga alla normativa statale in materia di contratti pubblici.

L'uso, sia pur circoscritto temporalmente alla durata del periodo di emergenza, della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per tutti gli affidamenti - e, quindi, a prescindere dalla verifica in concreto della condizione di cui alla lettera c) dell'art. 63, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, — contrasta con il principio eurounitario della concorrenza.

Peraltro, il fatto che la legge provinciale sia finalizzata a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 non giustifica tale intervento in deroga perché la suddetta norma statale prevede già la possibilità di fronteggiare l'emergenza sanitaria ed, economica in atto, previa verifica della suddetta condizione di stretta necessità caso per caso. Infatti, la procedura negoziata prevista dall'art. 63 del codice dei contratti pubblici consente di acquistare forniture e servizi entro il termine più breve possibile negoziando direttamente con i potenziali contraenti senza particolari oneri procedurali. Questo significa che è possibile agire il più rapidamente possibile, nei limiti di quanto tecnicamente/fisicamente realizzabile, e che la procedura può costituire, di fatto, un'aggiudicazione diretta, soggetta solo ai vincoli fisici/tecnici connessi all'effettiva disponibilità e rapidità di consegna.

Con specifico riferimento al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2019, secondo cui, «È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli



obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), devono essere confermate anche in relazione al decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)».

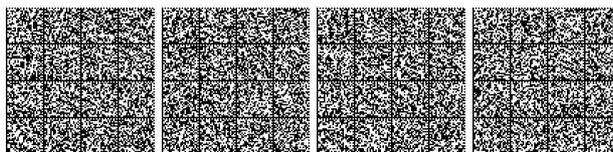
Si richiama altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 160/2009, secondo cui «la competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione, infatti, dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale».

1.2. — Il comma 3 prevede che i lavori, i servizi e le forniture siano aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che l'offerta tecnica sia valutata sulla base di determinati elementi, puntualmente individuati nella disposizione provinciale, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, quali: «a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

Tale norma contrasta con l'art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 secondo il quale i criteri di valutazione dell'offerta devono essere oggettivi, come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Al contrario, gli elementi di valutazione individuati nella norma provinciale in esame – quali gli «impegni» elencati nelle lettere a), b) e c) – non soddisfano i suddetti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali.

Per quanto riguarda in particolare l'impegno sub a), (ovvero «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali») si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 440/2006, in cui si legge che la Corte «ha già avuto occasione di affermare che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione) (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, «che vincola anche le Regioni a statuto speciale», e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001)».

1.3. — Il comma 4 prevede che la componente del prezzo debba essere valutata «con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi, individuate nel regolamento di attuazione della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016.»



Anche tale disposizione, legiferando nella materia della tutela della concorrenza, contrasta con l'art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 – secondo il quale i criteri di aggiudicazione devono essere pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto – in quanto introduce un criterio di valutazione che prescinde del tutto dalla considerazione delle specificità del contratto. Per effetto di tale disciplina provinciale viene a determinarsi una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale.

1.4. — Il comma 7 consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere «a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto».

Tale previsione – laddove introduce la regola dei criteri di valutazione discrezionale – legifera in materia di tutela della concorrenza dettando disposizioni in contrasto con l'art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 secondo il quale i criteri di valutazione dell'offerta devono essere sempre oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto e non possono essere rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice. Anche per effetto di tale disciplina provinciale viene a determinarsi una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale

1.5. — Il comma 8 prevede che «con regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale conformi a quanto previsto dall'art. 40 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 anche nel caso di ricorso all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Tale norma detta disposizioni in materia di tutela della concorrenza che contrastano con l'art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che, al fine di assicurare condotte omogenee sull'intero territorio nazionale, disciplina in modo uniforme le modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia nei casi di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, riguardo al prezzo più basso, al fine di non rendere predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della suddetta soglia, è demandata allo Stato l'eventuale rideterminazione delle modalità di calcolo con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

I criteri per l'individuazione delle offerte anomale hanno un rilevante impatto sulla par condicio dei concorrenti e quindi non possono essere lasciati alla normativa provinciale (nella fattispecie un regolamento) essendo di competenza esclusiva della legislazione statale al fine di assicurare uniformità ed omogeneità di comportamenti sull'intero territorio nazionale.

In conclusione: l'art. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2020, in quanto disciplinano la procedura di scelta del contraente, i criteri di aggiudicazione e le modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia nelle gare pubbliche, investono le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, di competenza esclusiva dello Stato, dettando disposizioni in contrasto col codice dei contratti pubblici ed in violazione dei limiti della competenza statutaria provinciale e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione agli articoli 95, comma 6, e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

2. — *Illegittimità dell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*

L'art. 3 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici procedano all'affidamento di lavori pubblici, di importo inferiore alla soglia europea, mediante la procedura negoziata e disciplina le relative modalità di selezione disponendo che «il responsabile del procedimento seleziona un numero di imprese da invitare compreso tra dieci e quindici, per i lavori di importo complessivo inferiore a 2 milioni di euro, o compreso tra dieci e venti, negli altri casi.»

Si richiamano anche qui le già citate sentenze della Corte costituzionale n. 166 del 2019 e n. 160/2009 sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici.

La norma in esame interviene nella materia della tutela della concorrenza dettando disposizioni in contrasto con l'art. 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 il quale prevede che l'affidamento e l'esecuzione dei c.d. contratti sotto soglia avvengono «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese».

Inoltre, l'art. 36 cit. detta un'articolata e diversa disciplina delle modalità di affidamento di tali contratti prevedendo: «a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta; b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'art. 35 per le forniture e i servizi,



mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura di cui al periodo precedente. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; c) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; c-bis) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; d) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35, mediante ricorso alle procedure di cui all'art. 60, fatto salvo quanto previsto dall'art. 97, comma 8».

L'art. 3 della legge provinciale in esame investe, quindi, le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, di competenza esclusiva dello Stato, e detta disposizioni in contrasto col codice dei contratti pubblici e in violazione dei limiti della competenza statutaria provinciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

3. — *Illegittimità dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020 per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, in relazione all'art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

L'art. 4 contiene disposizioni sulle procedure di affidamento che consentono la partecipazione degli operatori economici a prescindere dalla dichiarazione e dalla verifica dell'assenza di motivi di esclusione, prevedendo che l'insussistenza di detti motivi non debba essere espressamente dichiarata nella domanda di partecipazione e che le amministrazioni aggiudicatrici verifichino l'assenza dei motivi di esclusione in capo al solo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria, ai soli fini della stipula del contratto.

Tale norma è in contrasto con l'art. 80 del decreto legislativo n. 50/2016 le cui disposizioni – al fine di garantire una concorrenza effettiva – impediscono (non solo la stipula del contratto ma anche) la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione ivi individuati. In particolare, la previsione della norma provinciale secondo cui «la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito», non è in linea con la suddetta disposizione del codice dei contratti pubblici

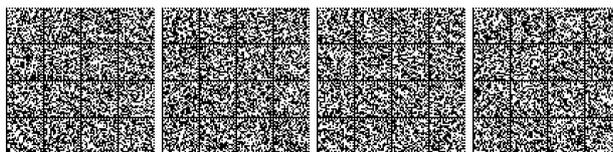
La norma provinciale in esame, legiferando sulle materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, detta disposizioni in contrasto col codice dei contratti pubblici e in violazione dei limiti statuari nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, in relazione all'art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

4. — *Illegittimità dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli articoli 36 e 95 del decreto legislativo 18 aprile 2016*

L'art. 6 disciplina l'affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale.

Anche per tale disposizione si richiamano le già citate sentenze della Corte costituzionale n. 166 del 2019 e n. 160/2009 sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici.

Tale norma reca disposizioni che contrastano con l'art. 36 e 95 del codice dei contratti pubblici laddove disciplinano in maniera diversa i criteri di aggiudicazione (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa) e laddove dettano indicazioni riguardanti l'affidamento diretto e la congruità dell'offerta. Per effetto di tale disciplina provinciale viene a determinarsi una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale obbligando le stazioni appaltanti ad una valutazione di congruità secondo criteri e parametri imposti e, comunque, diversi da quelli individuati a livello nazionale.



La norma provinciale in esame, investendo le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, di competenza esclusiva dello Stato, detta disposizioni in contrasto col codice dei contratti pubblici e in violazione dei limiti statutari nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli articoli 36 e 95 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 (limitatamente ai commi 1, 3, 4, 7 e 8) nonché degli articoli 3, 4 e 6 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020 intitolata «Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni», pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige del 23 marzo 2020, n. 12, Numero straordinario 2, per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l) della Costituzione, in relazione agli articoli 36, 63, 80, 95 e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 21 maggio 2020 e della relazione allegata al verbale;

2. copia della impugnata legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 23 marzo 2020

Roma, 22 maggio 2020

L'Avvocato dello Stato: SOLOFANI

20C00139

N. 64

Ordinanza del 27 dicembre 2019 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da R. M. contro Presidente del Consiglio dei ministri.

Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali - Mancata previsione di una valutazione di proporzionalità tra i provvedimenti di sospensione o decadenza e la sentenza di condanna - Denunciata adozione di una disciplina senza il coordinamento e la collaborazione tra Stato e Regioni.

– Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8.

TRIBUNALE DI GENOVA

SEZIONE PRIMA

In procedimento *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile;

Promosso da M. R. (avv. Cocchi Luigi);

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri (Avvocatura distrettuale dello Stato).

Il Tribunale, composto dai signori:

dott. Mario Tuttobene - Presidente;

dott.ssa Lorenza Calcagno - Giudice;

dott. Paolo Gibelli - Giudice rel.



Osserva quanto segue

1) *in merito al fatto, al ricorso ed alle questioni di costituzionalità sollevate.*

Il dott. M. R. è stato eletto Consigliere regionale della Regione Liguria in occasione delle elezioni amministrative tenutesi il 31 maggio 2015 e così nelle precedenti due legislature regionali rivestendo quindi continuamente la carica dal 2005;

In data 30 maggio 2019, la cancelleria del Tribunale di Genova - 2ª Sezione penale -, ha trasmesso alla prefettura - ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, dispositivo della sentenza penale resa lo stesso 30 maggio 2019, a carico - tra gli altri - dello stesso dott. M. R.

Con la suddetta sentenza il dott. R. è stato condannato in primo grado per il reato di cui all'art. 478 del codice penale (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici), e per il reato di cui all'art. 314 del codice penale (peculato), ad una pena complessiva pari a anni tre, mesi due e giorni quindici di reclusione, con sanzioni accessorie di legge.

I fatti erano relativi alla modalità di spesa dei contributi economici destinati al funzionamento dei gruppi politici consiliari regionali e, nelle tesi di accusa, accolta in prima cura, destinati da consiglieri e capigruppo a finalità estranee al funzionamento politico di gruppi medesimi, con ulteriore rendicontazione non veritiera dei capigruppo.

Dalla sentenza di condanna, constano a carico del dott. R. spese personali presentate a rimborso e non attinenti a spese effettivamente rimborsabili per soli euro 138,20 (par. 31.7.2 della sentenza di condanna, corrispondente al capo 21 J), mente avendo egli ricoperto la carica di capogruppo consiliare (del *Omissis*) dalla fine del 2011 risulta aver attestato la veridicità ed inerenza di spese di colleghi per alcune decine di migliaia di euro, nel contesto di una prassi la cui qualificazione come illecita ha prodotto la condanna a carico di altri capigruppo e la pendenza di processi ancora da definire.

A seguito di quanto sopra in data 5 luglio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri (avv. Giuseppe Conte) sentito il Ministero dell'interno (sen. Matteo Salvini), visto l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 235/2012 (di seguito anche, secondo la comune menzione «legge Severino»), emetteva il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contenente il provvedimento di sospensione dalla carica di Consigliere regionale la Regione Liguria nei confronti del dott. M. R. dalla data del 30 maggio 2019 (pronuncia della sentenza di condanna).

In data 10 e 11 luglio 2019 il provvedimento era notificato all'interessato.

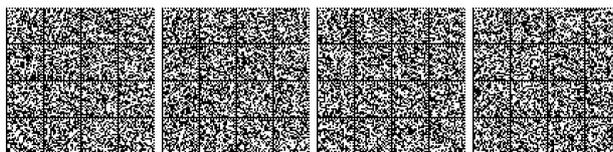
Ricevuta la notifica il dott. R. ha formulato ricorso avverso il provvedimento *ex art.* 22, comma 1 della legge n. 150 del 2011, siccome avverso provvedimento incidente in materia elettorale, instaurando, come prevede la norma suddetta, un procedimento da condursi con «rito sommario collegiale» (art. 702-*bis* del codice di procedura civile), e come tale iscritto e rubricato.

Si deve subito anticipare che la via formale di tutela prescelta, è conforme, quanto a profili di rito, a quella indicata dalla sentenza della Cassazione A Sezioni unite n. 11131/15, pronuncia con la quale, in analogo caso di applicazione della c.d. legge Severino, la Suprema Corte, risolvendo il conflitto con la giurisdizione amministrativa, adita in prima battuta, ritenuta la questione di diritto soggettivo, ha fatto riferimento espresso al procedimento suddetto come «sede della tutela» avverso il provvedimento di sospensione. Si deve ancora rilevare che tale sede è individuata nonostante che non sia specificata dal testo del decreto legislativo n. 235/12, testo strutturato attorno ad un «secco automatismo» tra la condanna penale, *status* di incandidabilità, sospensioni e decadenze conseguenti. Infatti, nonostante la particolarità dell'istituto la Corte ha osservato che le questioni di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza sono in tutto assimilabili.

Con il ricorso il dott. R. richiede che il provvedimento di sospensione suddetto sia disapplicato, o per difetto di legittimo presupposto normativo, o per entità sproporzionata del provvedimento, con sua reintegrazione nel consiglio regionale, previo riconoscimento, a seguito del rinvio alla Corte costituzionale, della incostituzionalità dell'art. 8 del decreto legislativo n. 231/12 per i due motivi principali che seguono e che tendono in effetti o alla cancellazione integrale del fondamento normativo dell'istituto adottato in concreto o alla introduzione di un potere di vaglio necessario minimo della proporzione tra il fatto ritenuto e l'effetto sull'elettorato passivo.

I motivi principali detti sono quindi in estrema sintesi due e sono i seguenti:

1) con il primo si sostiene che, nella misura in cui l'articolo in questione, e per il vero l'intero impianto del decreto legislativo n. 235/12, pretende di essere applicabile ai consiglieri regionali, esso violerebbe gli artt. 117 e 122 della Costituzione, invadendo la sfera di competenza legislativa regionale, ovvero (tesi sostenuta con maggior convinzione) comprimendola con modalità di esercizio di una potestà legislativa statale incidente in materia regionale, ed esercitata in difetto di ogni coordinamento e collaborazione. (di fatto auspicando una pronuncia soppressiva della Corte costituzionale);



2) con il secondo si sostiene l'illegittimità costituzionale della mancata introduzione di un vincolo di necessaria proporzionalità in concreto tra fatto accertato in sede penale e la «conseguenze automatiche», sul piano del godimento dell'elettorato passivo, previste dalla legge (di fatto auspicando una pronuncia additiva della Corte costituzionale, ovvero ancora una pronuncia soppressiva, ove la Corte non ravvisi una integrazione necessaria e sufficiente ad ovviare alla eventualmente rilevata incostituzionalità). Più precisamente l'incostituzionalità deriverebbe, evidentemente per il medio dell'art. 11 della Costituzione, dalla violazione dei principi in materia di tutela dell'eletto ritraibili dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e precisamente dell'art. 3 del primo protocollo accluso alla Convenzione (necessità di ordinamento democratico). La norma suddetta, per come interpretata nel reiterato insegnamento della Corte EDU, esige la possibilità di una delibazione bilanciata, individualizzata e giudiziaria di ogni forma di perdita dell'elettorato attivo e passivo, laddove la legge in questione non prevede né presupposti sostanziali del provvedimento diversi dalla sussistenza della condanna penale (che tuttavia nel suo dispositivo non ha ad oggetto direttamente la sospensione, né la decadenza), né la sede per l'impugnativa, né i contenuti dell'impugnativa medesima, così violando (in tesi) il trattato EDU sotto il profilo visto.

All'evidenza ambo i motivi, ove ritenuti non manifestamente infondati, richiedono necessariamente il rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale.

Sussistono anche ulteriori motivi che, come brevemente si vedrà, possono essere anche ritenuti meri argomenti a sostegno dei due primari compiutamente esposti ovvero eccezioni non compiutamente sviluppate e come tali non tali da superare il primo vaglio di ammissibilità.

Contemporaneamente al ricorso principale *ex art.700* del codice di procedura civile il dott. R. richiede di disporre con disapplicazione anche in sede cautelare del provvedimento opposto, la sua riammissione, *pleno iure*, quale Consigliere in seno al «legislativo ligure».

I ricorsi di merito, che interessa in questa sede, e quello cautelare, sono stati notificati nelle forme di legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri la quale si è costituita a mezzo della locale Avvocatura distrettuale dello Stato, in entrambi.

L'Avvocatura non ha contestato la giurisdizione sul caso del giudice adito, né il rito prescelto, con conferma di quanto cennato sulla correttezza della individuata *sedes iudicii*, ha tuttavia radicalmente contestato tutti i sollevati motivi di incostituzionalità, uno per uno e per i motivi cui si farà cenno, per il necessario, alla motivazione della presente, così concludendo per il rigetto del ricorso direttamente conseguente alla manifesta infondatezza delle questioni sollevate. In effetti, prescindendo di un intervento censorio od adeguatore del giudice delle leggi, non sussiste alcuna possibilità di tutela della posizione del ricorrente nella pur riconosciuta presente sede processuale, se non per motivi puramente formali (non corrispondenza della condanna ai casi di legge, *error in personam*, estinzione del reato per fatti successivi, *abotilio crimins*, nullità della sentenza ai sensi del codice di procedura penale, *ecc*) motivi nessuno dei quali è dedotto dal ricorrente.

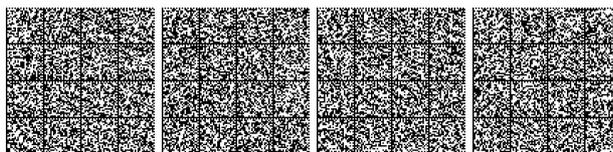
2) *In merito alla ammissibilità del ricorso, alla sussistenza della giurisdizione ordinaria ed alla corretta impostazione in rito.*

Preliminarmente occorre ribadire l'ammissibilità del ricorso, la giurisdizione ordinaria e la competenza di questo giudice secondo la linea in rito già specificata.

Nella sua struttura di base il decreto legislativo n. 235/12 non prevede un controllo giurisdizionale dei provvedimenti di sospensione o decadenza dalle cariche elettive che introduce.

La giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che i suddetti provvedimenti non hanno natura sanzionatoria, ma piuttosto una natura paragonabile ad una misura cautelare operante *ex lege* e finalizzata ad evitare la permanenza in cariche pubbliche di rilievo di soggetti fortemente indiziati di condotte delittuose di un determinato genere, ovvero riconosciuti responsabili delle stesse. Tanto è stato dichiarato soprattutto per sottrarre gli istituti della legge, ovvero la c.d. «incandidabilità» e di provvedimenti, conseguenti alla stessa, «sospensioni» e «decadenze» ad una ricostruzione in termini di sanzione accessoria che avrebbe portato alla non applicazione retroattiva. (la ricostruzione non è tuttavia priva di diverse conseguenze).

Nel quadro suddetto è stata già confermata, anche da un primo indiretto vaglio costituzionale sul punto, la scissione formale tra il provvedimento penale e le sue motivazione (che attengono solo al fatto di base accertato) ed il successivo provvedimento incidente sulla posizione elettiva (nel caso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) il quale si configura come «esecutivo della condanna in senso improprio» (la vera esecuzione vi sarebbe se le misure fossero comprese nel dispositivo penale e competerebbe al *PM*), nel senso che adotta la condanna quale «mero presupposto di fatto», sia pur intrinsecamente giuridico, di un autonomo ulteriore provvedimento amministrativo indicente -eccezionalmente- su uno *status* derivante da diritto soggettivo (alla carica elettiva). Tale *status* non viene degradato,



ma ne viene dichiarata la successiva cessazione per il venir in essere di un presupposto di legge contrario ad esso. Si tratta all'evidenza, nella *mens legis*, di un provvedimento restrittivo di diritti di «natura automatica» e la sottolineatura della accessorietà ed automaticità della conseguenza della incandidabilità è data da diversi elementi della disciplina:

- 1) dalla già detta mancata previsione dei qualsiasi forma di opposizione;
- 2) dal tentativo di sminuire la necessità di una tutela, almeno formale (sotto il profilo della reale ostatività del titolo e della identità del destinatario), menzionando esplicitamente il cancelliere quale pubblico ufficiale certificatore della trasmissione di una sentenza autentica, ma anche conforme ai presupposti di legge per i provvedimenti restrittivi;
- 3) dalla ulteriore previsione di un «collegamento» tra tali provvedimenti restrittivi e la «vita» della sentenza, in termini di sua riforma o conferma nei gradi successivi”.

Naturalmente l'idea di un provvedimento capace di incidere addirittura su cariche di rilievo costituzionale, non essendo «parte della sentenza penale», ed essendo tuttavia non impugnabile, non è compatibile con il diritto di difesa. Ogni tesi che dovesse propendere in tal senso urterebbe frontalmente con il disposto dell'art. 24 della costituzione. È evidente, come cennato, che è necessaria una sede ove, almeno sul piano formale, possa essere presa in considerazione la corrispondenza tra il presupposto di legge (sentenza di un certo tipo e carico di una certa persona) con il provvedimento amministrativo sospensivo o decadenziale adottato. Per chiarirlo è sufficiente considerare che la tesi della inoppugnabilità validerebbe irrimediabilmente anche provvedimenti gravemente viziati, ad esempio emessi per titolo non previsto, in relazione a carica non menzionata - con *analogia legis* -, con *error in personam* o nonostante la successiva *abolitio criminis*, non ancora dichiarata dal giudice penale). L'inoppugnabilità sarebbe «tale per tutto» e quindi condurrebbe ad un esito abnorme che non pare meriti ulteriore considerazione.

Ammissa la possibilità dell'opposizione si deve richiamare ancora la sentenza della Cass. civ. sez. un. n. 11131/15 la quale individuando chiaramente la questione dell'opposizione ai detti provvedimenti sospensivi o decadenziali come «di diritto soggettivo», con conseguente giurisdizione del G.O., individua senza dubbio una potenziale sede di tutela piena. Solo ragionando «al limite» si è affermato l'accessibilità di detta tesi solo per profili procedurali o di forma, ma, invero, nulla pare escludere, che la sede di tutela sia utilizzata anche per richiedere una tutela non prevista dalla legge, sui presupposti che, in termini di giustizia costituzionale, la legge dovrebbe prevedere per ragioni di tutela di diritti fondamentali.

Sussistono quindi l'ammissibilità del ricorso, la giurisdizione e competenza di questo Tribunale in composizione collegiale e nel contesto del correttamente scelto rito sommario introdotto. Il tutto anche in relazione al luogo dell'intervenuta lamentata violazione del diritto, violazione che, come visto è il vero oggetto della tutela richiesta.

4) In merito alla non manifesta infondatezza di due delle sollevate questioni di costituzionalità

Detto quanto sopra sulla rituale impostazione del giudizio in cui sono sollevate le eccezioni di costituzionalità si può ora procedere all'esame delle stesse sotto il profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

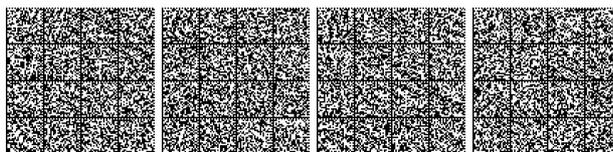
Il profilo della rilevanza è già esaurito da quanto detto in precedenza sull'oggetto del giudizio.

Il dott. R. non nega di aver ricevuto condanna per un titolo ostativo alla sua permanenza in Consiglio e chiede la rimozione del provvedimento solo perché esso, pur conforme a legge, non corrisponde a suoi asseriti diritti di rango costituzionale, ovvero perché la normativa di riferimento è ritenuta costituzionalmente viziata per ragioni inerenti l'iter *legis*. Non si rileva alcuna possibilità per questo giudice ordinario adito di fare una applicazione diretta di norme che consentano un vaglio delle istanze del dott. R. La domanda di integrale disapplicazione ha quindi ragioni esclusivamente costituzionali. La rilevanza è chiaramente riscontrabile.

Quanto alla «non manifesta infondatezza» il Collegio, pur consapevole della sussistenza di una seria forza persuasiva anche degli argomenti sollevati in senso contrario alla prospettazione di incostituzionalità del dott. R. non riesce a ravvisare negli stessi qual carattere di «palese evidenza» da cui conseguirebbe la detta «manifesta infondatezza». Come cennato, infatti, almeno due delle questioni sollevate, continuano ad apparire altamente controvertibili, con conseguente assenza della manifesta infondatezza.

Nel corpo del ricorso, per il vero, sono contenuti, anche altri riferimenti sviluppati in parte come autonomi profili di incostituzionalità, in parte come argomenti ulteriori per sostenere la generale esigenza di un giudizio di proporzionalità tra la condanna e l'effetto. In tal senso si possono leggere i riferimenti all'ingiustizia dell'eguale disciplina dell'incandidabilità per ragioni di «lotta alla mafia» ovvero per condanna «per reati avverso la PA» ed altresì alla ingiustizia del pari trattamento tra i consiglieri regionali, privi di funzioni amministrative, ed assessori e Presidente, che invece svolgono tali funzioni. I motivi suddetti, ove li si volesse considerare autonomi, non potrebbero che esser ritenuti manifestamente infondati. Infatti nulla esclude che il legislatore possa adottare una misura di natura cautelare oltre una certa soglia di necessità, senza più operare distinzioni, superata la soglia, tra esigenze più o meno pressanti.

Detto quanto sopra si può passare all'esame degli argomenti ritenuti «non manifestamente infondati».



Non appare innanzitutto manifestamente infondato il motivo attinente il difetto di ogni previsione da parte della c.d. legge Severino di un vaglio di proporzionalità tra i fatti oggetto della condanna e la conseguenza della decadenza da una carica elettiva del condannato.

Si deve considerare che la struttura della normativa in esame è ispirata, come già illustrato, ad un rigido automatismo. Essa considera unicamente il rapporto tra la permanenza in una carica elettiva e l'intervenuta condanna penale per determinati fatti. Un particolare aspetto di tale rigidità è l'esclusione dell'esigenza di ogni connessione concreta tra i fatti accertati e la carica esercitata al momento della decadenza, potendo benissimo essere, come in effetti risulta nel caso, i fatti accertati risalenti nel tempo e seguiti da condotta difforme nell'esercizio della medesima carica, oppure generati da una occasione, di fatto, o normativa, non più attuale, oppure seguiti da una nuova elezione ad una carica diversa. La normativa contestata considera quindi *de iure* «pericolosa» la permanenza in carica del condannato (evidentemente per caratteri della condotta *ex ante* valutati dal legislatore) per non dire che considera il condannato «indegno» della carica, cosa che in effetti contrasterebbe con la supposta e già dichiarata natura cautelare e non sanzionatoria della normativa e, in effetti, imporrebbe la sempre rifiutata irretroattività e forse, più in generale, la considerazione complessiva, anche in rito, quale sanzione accessoria.

Ribadita la rigidità del presupposto della supposta «cautela *ex lege*» si deve a questo punto osservare che i titoli di reato in relazione ai quali sono previste decadenza e correlata sospensione sono sì edittalmente gravi, ma la normativa in esame non consente al giudice penale - né ad alcun altro - di apprezzarne in concreto la gravità, elemento questo che, in effetti, per qualsiasi reato, scema al limite minore della fattispecie. Si può ad esempio essere condannati per un peculato per aver utilizzato alcuni fogli di carta dell'amministrazione al fine di scrivere una lettera personale durante una seduta consigliare, ovvero per corruzione impropria per aver accettato un regalo di modesto valore da una associazione beneficiata da un determinato provvedimento, persino per una telefonata non necessaria fatta a spese dell'amministrazione e per ragioni non di servizio. Si tratta di fatti normalmente non denunciati, non provabili, non perseguibili, ma non di fatti penalmente irrilevanti. Si deve notare che i fatti suddetti appartengono probabilmente alla categoria dei fatti di lieve entità per i quali la riforma attuata con il decreto legislativo n. 28 del 2015 che ha introdotto l'art. 133-*bis* del codice penale ha escluso la punibilità previo, appunto, un vaglio concreto del giudice. Nondimeno al peculato ed alla corruzione non si applica la norma in esame posto che essa esclude i reati con pena edittale massima superiore ad anni cinque. Con il che la struttura rigida della norma resta invariata e del tutto insensibile alla gravità del fatto. Gli autori anche delle condotte minime ipotizzate, *de iure condito*, sono soggetti alla decadenza da cariche politiche anche di notevole rilievo ed ottenute anche con larghissimo consenso, anche nella consapevolezza da parte dell'elettorato del procedimento penale, dei fatti in esso ascritti all'eletto e di primi esiti degli accertamenti giudiziari.

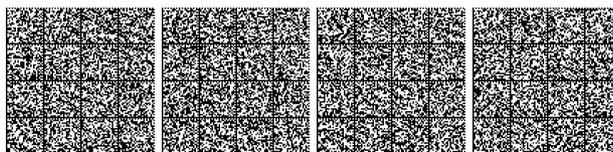
La rigidità della normativa coinvolge, evidentemente, tutte le misure previste dalla legge, venendo in questa sede in considerazione l'art. 8, siccome concretamente applicato.

Un ultimo aspetto meritevole di sottolineatura della particolarità anche alla luce dell'ordinamento interno della normativa in esame è il fatto che la supposta natura cautelare opera sulla base di un pericolo completamente presunto *ex lege*, come ad esempio nel caso in cui l'illecito fosse relativo ad una carica pregressa e mutata, con impossibilità nella nuova carica di reiterare la condotta. Si deve notare, con possibile ulteriore profilo di incostituzionalità della normativa, che appare assorbito in quelli in diretto esame, che la pericolosità presunta *ex lege* è ormai totalmente espulsa sia dal novero delle misure cautelari sia dallo stesso ambito delle misure di sicurezza personali, laddove è stato ritenuto sulla base dei soli principi dell'ordinamento costituzionale italiano la necessità assoluta dell'esame in concreto del caso.

Il ricorso evidenzia con chiarezza l'aspetto detto e nulla di specifico è stato replicato sul punto, se non una invocazione del carattere speciale della normativa intesa alla tutela del funzionamento libero delle istituzioni. Naturalmente occorre ancora esaminare sotto quale esatto profilo tale indubbia rigidità possa urtare con una disposizione di rango costituzionale.

Il dott. R. indica in tal senso il contrasto detto tra il carattere rigido della normativa in esame ed i trattati EDU. e, precisamente l'art. 3 del protocollo aggiuntivo n. 1 in forza del quale gli stati aderenti dichiarano il loro carattere «necessariamente democratico». In tema di elettorato passivo la Corte di Strasburgo ha sempre fatto discendere dal dato normativo suddetto l'esistenza di un diritto fondamentale all'elettorato attivo e passivo riconosciuto dal trattato, e quindi, per l'ordinamento italiano, di rango sostanzialmente costituzionale.

Nel conformare tale tutela la Corte, con diverse pronunce (Gran Camera 5/10/05 Hirst - Regno Unito; Sez I 15/6/06, Lykourazos - Grecia; Sez. III 5/4/07, Kavakcu - Turchia; Sez. I 8/4/10 Frodl - Italia; Gran Camera 27/4/10 Tanse - Moldavia) ha espressamente ritenuto la necessità che eventuali limiti di qualsiasi genere al diritto degli eletti di rivestire le cariche conferitegli dal meccanismo democratico potessero derivare solo da un "processo decisorio individualizzato", giungendo poi ad affermare che tale processo deve essere tendenzialmente di natura giurisdizionale e comunque pervenire ad un concreto collegamento tra il fatto commesso e l'impossibilità di ricoprire la carica elettiva. (Tra le cariche prese in considerazione risulta espressamente anche quella di consigliere regionale nell'ordinamento Italiano).



Non pare affatto certo che la attuale struttura della legge Severino, in forza della vista rigidità, pur nel condivisibile intento di garantire la qualità morale degli eletti, risponda al requisito detto. Come già visto, infatti, la struttura della normativa si presenta come del tutto accessoria ad una risultanza penale, ma non esiste, *de iure condito*, alcuna sede ed alcun parametro, per valutare la concreta rilevanza dell'intervento penale e la sua relazione, anche temporale, con l'effetto della distorsione che apporta nel processo democratico. A fronte di tale argomento l'unica obiezione risulta quella relativa alla facoltà del legislatore di effettuare, una volta per tutte, ed in astratto tale valutazione. Nondimeno, come già detto, la mancanza di ogni potere del giudice penale di considerare i fatti in questione come di lieve entità già da sola esclude che la astratta valutazione legislativa, che comprende ogni fatto, si presenti come un criterio di discernimento soddisfacente. Inoltre la giurisprudenza della CEDU sembra rifiutare espressamente tale ipotesi e nella misura in cui esige che l'impedimento all'elezione operi nel contesto di un procedimento individualizzato (*individual decision*) e tendenzialmente giurisdizionale, essa, infatti, rifiuta espressamente ogni restrizione dell'elettorato passivo ed attivo, che non coincida la astratta definizione dei consueti limiti costituzionali del suffragio universale e che non passi attraverso un procedimento dedicato alla sua valutazione, nel contesto del quale possa essere valutato in concreto il rilievo del tema impeditivo.

Non è difficile intravedere nelle pronunce menzionate la preoccupazione di impedire che una chiara volontà popolare, espressa nel voto a dispetto di un fatto potenzialmente impeditivo della elezione, sia poi posta nel nulla non nel contesto del procedimento democratico, ma con il ricorso a leggi che neghino il diritto ad essere portatori della rappresentanza politica. Questa finalità è, ovviamente, piuttosto lontana dal contesto del caso in esame, nondimeno la struttura per la limitazione dell'elettorato passivo prevista dalla CEDU pare sussistere come una garanzia generalizzata.

L'eccezione attinente alla mancata previsione da parte della legge Severino (e precisamente nel caso da parte dell'art. 8 del decreto legislativo n. 235/12) della possibilità di effettuare una valutazione di proporzionalità tra la condanna riportata e la sospensione da pronunciarsi non pare quindi manifestamente infondata. Quanto sopra non pare escluso dal fatto che l'aspetto potenzialmente più grave della violazione, ovvero la mancata previsione di un procedimento per la contestazione dei provvedimenti sospensivi o decadenziali, sembra ovviato dalla già citata giurisprudenza di legittimità che invece consente una opposizione giudiziaria. Infatti la mera sussistenza di una sede formale per tale opposizione, senza una previsione di parametri decisionali in proposito, non pare raggiungere un esito adeguato, esito che pare possa pervenire solo da un intervento correttivo del giudice delle leggi o del legislatore.

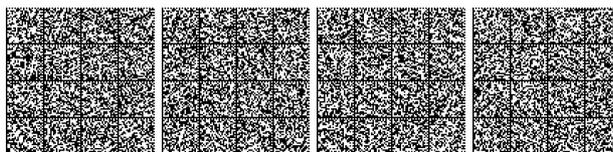
Si deve notare che quest'ultimo, nella sua generalissima discrezionalità, potrebbe anche ricostruire la reale connessione tra il processo penale e l'effetto in esame, facendo della pronuncia limitativa dell'elettorato un vero oggetto di tale processo.

Il secondo complesso di motivi per cui è richiesto il rinvio alla Corte costituzionale attiene al supposto conflitto dell'art. 8 in questione, ed in generale dell'intero decreto legislativo n. 231/12 per quanto concerne gli enti locali e le regioni, con il riparto di potestà legislativa stato-regione.

La tesi di parte ricorrente non è quella, senza dubbio semplicistica, che assume una intervenuta violazione plateale della competenza legislativa regionale. Nonostante il testo dell'art. 122 cost. assegni alla competenza regionale esclusiva la disciplina dell'elettorato attivo e passivo per gli organi di vertice dell'Ente, il ricorso prende atto della tesi già sostenuta sul punto dalla Consulta, per cui la normativa in esame concernerebbe un istituto diverso da quelli espressamente indicati nel detto art. 122 (eleggibilità e incompatibilità), ovvero la «incandidabilità».

È nella sostanza già considerata la tesi, peraltro espressamente ribadita in questa sede anche dalla Avvocatura di Stato, per cui la normativa in esame non avrebbe ragioni di regolazione dell'ordinario funzionamento della democrazia su base nazionale, o locale, ma prevederebbe una limitazione straordinaria e speciale dei diritti correlati al processo elettorale, ed all'avvenuta elezione, per ragioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica, realizzando una estensione speciale, con altri mezzi, della tutela di determinati beni (imparzialità e buon andamento della PA) dotati in primo luogo di protezione penale. In sostanza pur ritenendo preferibile la tesi della competenza regionale in materia ex art. 122 cost. il ricorrente si pone già nell'ottica per cui, in relazione alla ragione sostanziale che la giustifica, la normativa in questione si potrebbe ben ritenere ricompresa nell'area della competenza legislativa statale ex art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

Nondimeno parte ricorrente sostiene che la disciplina in questione, anche ove rientrasse nella competenza esclusiva dello Stato, tuttavia, disciplinando materia incidente in modo estremamente significativo nell'ordinamento regionale, andando addirittura ad incidere sulla possibilità di permanenza in carica dei suoi organi apicali elettivi, avrebbe potuto essere adottata, con tale espansione sull'ordinamento regionale, solo previa attivazione di una procedura di leale consultazione, ovvero previo confronto in sede di conferenza stato/regioni. In proposito viene citata la sentenza della Corte costituzionale n. 251/16 (relativa alla c.d. riforma Madia della dirigenza pubblica) con la quale è stato fissato il principio suddetto proprio per le materie di competenza statale in relazione alle quali, tuttavia, vi sia una concreta



incidenza della ricaduta della normativa in sede regionale. A fronte di tale argomento è stato replicato che la riforma censurata per difetto di coordinamento concerneva un diverso e minore tema, tema tipico del diritto amministrativo e del lavoro, per il quale l'interlocuzione era necessaria a differenza che nella materia in questione. Nondimeno non consta con chiarezza come la minor incidenza della riforma in allora esaminata avrebbe reso necessaria la procedura di consultazione in conferenza stato-regioni, mentre un intervento legislativo tale da incidere sullo stesso vertice politico delle regioni, in materia almeno estremamente affine a quella che lo stato riserva alla loro potestà esclusiva ex art. 122, si potrebbe invece prescindere. L'Avvocatura ha insistito nell'evidenziare che l'interlocuzione sulle «ragioni» della incandidabilità sarebbe «inutile», posto che le regioni non avrebbero titolo formulare proposte sul punto, cosa sulla quale si potrebbe anche convenire, ma residuerebbe il tema degli effetti, e della discriminazione delle diverse posizioni di Presidente, assessore e consigliere sul quale forse l'interlocuzione sarebbe stata dotata di un suo spazio.

In ogni caso il preliminare vaglio del giudice del merito deve escludere la manifesta infondatezza della questione ed operare anche per il motivo detto per la remissione.

Resta quindi confermata la rilevanza e non manifesta infondatezza di due eccezioni di incostituzionalità sollevate.

P. Q. M.

Il Tribunale, visto l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948,

Dispone la sospensione del procedimento e la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle eccezioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate in parte motiva.

Genova, 4 dicembre 2019

Il Presidente: TUTTOBENE

Il Giudice estensore: GIBELLI

20C00120

N. 65

*Ordinanza del 22 agosto 2018 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio
su ricorso proposto da Natale Leonardo contro Ministero della difesa*

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 74462 del registro di segreteria, proposto da Natale Leonardo, nato a Pisa il 9 novembre 1948 e residente a Roma in via Igino Lega n. 2, codice fiscale NTLLRD48S09G702N, rappresentato e difeso dagli avvocati Alba Giordano ed Umberto Verdacchi (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Muzio Clementi n. 58 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal capo *pro tempore* del 1° reparto 1ª divisione 7ª sezione della Direzione generale della previdenza militare e della leva, nonché elettivamente domiciliato a Roma in viale dell'Esercito n. 186 presso la sede del predetto ufficio.

FATTO E DIRITTO

1. Con sentenza il cui dispositivo è stato letto all'odierna udienza del 22 gennaio 2018 questo giudice, dopo aver disatteso alcune eccezioni pregiudiziali sollevate dal Ministero della difesa, ha rigettato il capo di domanda mediante cui Leonardo Natale, *ex* militare della Marina collocato a riposo il 9 novembre 2013, aveva chiesto che fin da quella data il suo trattamento pensionistico venisse commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dal 1° novembre 2011. Peraltro da tale promozione non era scaturito alcun beneficio stipendiale, in costanza del rapporto d'impiego, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale c.d. non contrattualizzato (ossia quello disciplinato dall'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) dall'art. 9, comma 21 terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010) per il triennio 2011/2013 e poi prorogato per tutto il 2014 dall'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013.

2. Inoltre in quella medesima sentenza è stato previsto di statuire distintamente, cioè con la presente ordinanza, sull'altro capo di domanda attorea: mediante cui l'odierno ricorrente aveva chiesto, in via subordinata, che il suo trattamento pensionistico venisse commisurato almeno dal 1° gennaio 2015 al predetto grado da lui conseguito durante il quadriennio 2011/2014, cioè dalla data in cui era normativamente cessato il blocco testé descritto.

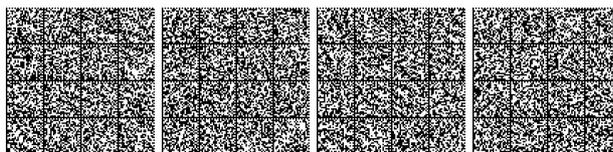
Il Ministero della difesa ha resistito anche a tale subordinata pretesa.

3. Riguardo a quest'ultima va evidenziato, in punto di fatto, come l'odierno resistente abbia riconosciuto che «... il ripristino dell'efficacia economica degli incrementi retributivi derivanti dalla promozione al grado o alla qualifica superiore ... riguarda ... il solo personale in servizio al 1° gennaio 2015 ...» (pag. 2 della memoria di costituzione). Il che conferma pienamente l'assunto attoreo secondo cui un collega promosso al grado superiore contestualmente all'odierno ricorrente e però collocato a riposo posteriormente al 1° gennaio 2015 ha materialmente goduto, da quest'ultima data, della progressione stipendiale; nonché, dalla successiva data di collocamento a riposo, del conseguente computo di quella progressione ai fini pensionistici: finendo così con il fruire di un più elevato trattamento di quiescenza, rispetto a chi sia stato collocato a riposo durante il quadriennio di vigenza del blocco stipendiale.

4. Tuttavia, contrariamente a quanto postulato dall'odierno ricorrente, a tale disparità di trattamento non può rimediarsi a legislazione vigente: atteso che gli articoli 43 (per il personale civile) e 53 (per il personale militare) del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 sanciscono che «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza ... la base pensionabile ... [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga ... integralmente percepiti ...». E tale principio risulta costantemente applicato, dalla giurisprudenza di questa Corte, nel senso di escludere la computabilità di elementi stipendiali mai goduti, anche qualora possa aversi titolo ad attenerli (*ex multis*: 2ª sezione d'appello, sentenza n. 112/2017).

5. Nondimeno quella sperequazione, di cui è stata appena evidenziata la rilevanza nell'odierno giudizio, non appare conforme ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

A tal proposito vanno pienamente condivise e devono intendersi qui integralmente richiamate le considerazioni di cui all'ordinanza n. 1/2017 della sezione Liguria di questa Corte, poi iscritta nel registro ordinanze della Consulta con il n. 71/2017, in tema di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme menzionate al paragrafo 1, mediante le quali è stato dapprima introdotto e poi prorogato il blocco in argomento.



6. In particolare preme sottolineare che, nell'interpretazione da considerarsi quale «diritto vivente» (alla luce del poc' anzi richiamato orientamento giurisprudenziale), tra i destinatari di una progressione di carriera verificatasi durante il quadriennio del blocco stesso quest'ultimo rivestirebbe carattere:

temporaneo, coerentemente con quanto considerato dalla Corte costituzionale stessa con la sentenza n. 304/2013, nei confronti di coloro che rimangano in servizio oltre la data di cessazione del blocco (ossia il 1° gennaio 2015) perché costoro fruirebbero sia del beneficio stipendiale da quella medesima data, sia del conseguente beneficio pensionistico al momento del successivo collocamento a riposo;

permanente, nei confronti di coloro che vengano collocati a riposo durante il quadriennio 2011/2014, che invece sarebbero esclusi da ambo quei benefici.

7. A quest'ultimo proposito è altresì appena il caso di ricordare che, assai spesso, l'epoca del collocamento a riposo prescinde dalla volontà dell'interessato.

Inoltre va da sé che, tra due soggetti con identica anzianità di carriera che abbiano conseguito la medesima promozione in pari data, venga collocato a riposo per primo il più anziano (anagraficamente) tra i due: laddove la Corte costituzionale stessa, nel rigettare la questione concernente la legittimità del blocco stesso ai meri fini stipendiali, «... ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione» (sentenza n. 96/2016, che richiama la già menzionata n. 304/2013). Ed ancor peggiore è l'eventualità in cui, tra quei due soggetti, colui che vanta maggior anzianità sia anagrafica che di carriera consegua prima dell'altro la medesima promozione e, però, venga collocato a riposo in costanza del blocco: perché, dopo il 1° gennaio 2015, il collega più giovane finirebbe con lo scavalcarlo dapprima sul piano stipendiale e poi su quello pensionistico, anche a parità di età anagrafica al momento del (rispettivo) collocamento a riposo e di durata globale della carriera.

8. Conclusivamente anche nel caso di specie va sollevata, alla luce delle su esposte considerazioni ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21 terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013: nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che successivamente al 1° gennaio 2015 gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici e non siano invece computabili nel trattamento pensionistico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 74462, dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21 terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che relativamente al trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015, e per l'effetto:

- 1) solleva la questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;*
- 2) dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;*
- 3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione che avrà adottato la Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;*
- 4) dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*



5) dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2018.

Il giudice: MUSUMECI

20C00121

N. 66

*Ordinanza del 20 agosto 2018 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio
su ricorso proposto da Cacioppo Pierluigi contro Ministero della difesa*

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

in persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 74463 del registro di segreteria, proposto da Cacioppo Pierluigi, nato a Roma il 1° giugno 1948 ed ivi residente in via Antonio Locatelli n. 1, codice fiscale CCPPLG48H01H501L, rappresentato e difeso dagli avvocati Alba Giordano ed Umberto Verdacchi (entrambi del Foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Muzio Clementi n. 58 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro:

Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal capo *pro tempore* del 1° reparto, 1ª divisione, 7ª sezione della Direzione generale della previdenza militare e della leva, nonché elettivamente domiciliato a Roma in viale dell'Esercito n. 186 - presso la sede del predetto ufficio.

FATTO E DIRITTO

1. Con sentenza il cui dispositivo è stato letto all'odierna udienza del 22 gennaio 2018 questo giudice, dopo aver disatteso alcune eccezioni pregiudiziali sollevate dal Ministero della difesa, ha rigettato il capo di domanda mediante cui Pierluigi Cacioppo, *ex* militare della Marina collocato a riposo il 1° giugno 2013, aveva chiesto che fin da quella data il suo trattamento pensionistico venisse commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dal 25 febbraio 2012. Peraltro da tale promozione non era scaturito alcun beneficio stipendiale, in costanza del rapporto d'impiego, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale c.d. non contrattualizzato (ossia quello disciplinato dall'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) dall'art. 9, comma 21, terzo



periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010) per il triennio 2011/2013 e poi prorogato per tutto il 2014 dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013.

2. Inoltre in quella medesima sentenza è stato previsto di statuire distintamente, cioè con la presente ordinanza, sull'altro capo di domanda attorea: mediante cui l'odierno ricorrente aveva chiesto, in via subordinata, che il suo trattamento pensionistico venisse commisurato almeno dal 1° gennaio 2015 al predetto grado da lui conseguito durante il quadriennio 2011/2014, cioè dalla data in cui era normativamente cessato il blocco testé descritto.

Il Ministero della difesa ha resistito anche a tale subordinata pretesa.

3. Riguardo a quest'ultima va evidenziato, in punto di fatto, come l'odierno resistente abbia riconosciuto che «... il ripristino dell'efficacia economica degli incrementi retributivi derivanti dalla promozione al grado o alla qualifica superiore riguarda ... il solo personale in servizio al 1° gennaio 2015 ...» (pag. 2 della memoria di costituzione). Il che conferma pienamente l'assunto attoreo secondo cui un collega promosso al grado superiore contestualmente all'odierno ricorrente e però collocato a riposo posteriormente al 1° gennaio 2015 ha materialmente goduto, da quest'ultima data, della progressione stipendiale; nonché, dalla successiva data di collocamento a riposo, del conseguente computo di quella progressione ai fini pensionistici: finendo così con il fruire di un più elevato trattamento di quiescenza, rispetto a chi sia stato collocato a riposo durante il quadriennio di vigenza del blocco stipendiale.

4. Tuttavia, contrariamente a quanto postulato dall'odierno ricorrente, a tale disparità di trattamento non può rimediarsi a legislazione vigente: atteso che gli articoli 43 (per il personale civile) e 53 (per il personale militare) del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 sanciscono che «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza... la base pensionabile... [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga ... integralmente percepiti ...». E tale principio risulta costantemente applicato, dalla giurisprudenza di questa Corte, nel senso di escludere la computabilità di elementi stipendiali mai goduti, anche qualora possa aversi titolo ad ottenerli (*ex multis*: 2ª sezione d'appello, sentenza n. 112/2017).

5. Nondimeno quella sperequazione, di cui è stata appena evidenziata la rilevanza nell'odierno giudizio, non appare conforme ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

A tal proposito vanno pienamente condivise e devono intendersi qui integralmente richiamate le considerazioni di cui all'ordinanza n. 1/2017 della sezione Liguria di questa Corte, poi iscritta nel registro ordinanze della consulta con il n. 71/2017, in tema di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme menzionate al paragrafo 1, mediante le quali è stato dapprima introdotto e poi prorogato il blocco in argomento.

6. In particolare preme sottolineare che, nell'interpretazione da considerarsi quale «diritto vivente» (alla luce del poc'anzi richiamato orientamento giurisprudenziale), tra i destinatari di una progressione di carriera verificatasi durante il quadriennio del blocco stesso quest'ultimo rivestirebbe carattere:

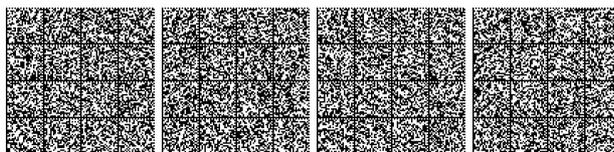
temporaneo, coerentemente con quanto considerato dalla Corte costituzionale stessa con la sentenza n. 304/2013, nei confronti di coloro che rimangono in servizio oltre la data di cessazione del blocco (ossia il 1° gennaio 2015) perché costoro fruirebbero sia del beneficio stipendiale da quella medesima data, sia del conseguente beneficio pensionistico al momento del successivo collocamento a riposo;

permanente, nei confronti di coloro che vengano collocati a riposo durante il quadriennio 2011/2014, che invece sarebbero esclusi da ambo quei benefici.

7. A quest'ultimo proposito è altresì appena il caso di ricordare che, assai spesso, l'epoca del collocamento a riposo prescinde dalla volontà dell'interessato.

Inoltre va da sé che, tra due soggetti con identica anzianità di carriera che abbiano conseguito la medesima promozione in pari data, venga collocato a riposo per primo il più anziano (anagraficamente) tra i due: laddove la Corte costituzionale stessa, nel rigettare la questione concernente la legittimità del blocco stesso ai meri fini stipendiali, «... ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione» (sentenza n. 96/2016, che richiama la già menzionata n. 304/2013). Ed ancor peggiore è l'eventualità in cui, tra quei due soggetti, colui che vanta maggior anzianità sia anagrafica che di carriera consegua prima dell'altro la medesima promozione e, però, venga collocato a riposo in costanza del blocco: perché, dopo il 1° gennaio 2015, il collega più giovane finirebbe con lo scavalcarlo dapprima sul piano stipendiale e poi su quello pensionistico, anche a parità di età anagrafica al momento del (rispettivo) collocamento a riposo e di durata globale della carriera.

8. Conclusivamente anche nel caso di specie va sollevata, alla luce delle su esposte considerazioni ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente



della Repubblica n. 122/2013: nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che successivamente al 1° gennaio 2015 gli effetti di quella progressione di carriera permangono limitati esclusivamente ai fini giuridici e non siano invece computabili nel trattamento pensionistico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 74463 dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che relativamente al trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangono limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

2) dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione che avrà adottato la Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;

4) dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2018.

Il giudice: MUSUMECI

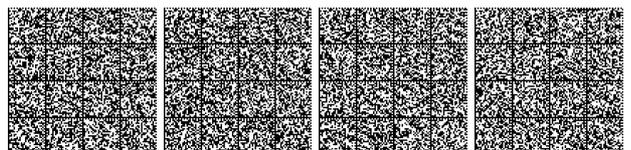
20C00122

N. 67

*Ordinanza del 20 agosto 2018 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Lazio
su ricorso proposto da Manna Claudio contro Ministero della difesa*

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera a).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel giudizio pensionistico iscritto al n. 74464 del registro di segreteria, proposto da Manna Claudio, nato a Roma il 22 maggio 1949 ed ivi residente in largo Ugo Bartolomei n. 5, codice fiscale MNNCLD49E22H501K, rappresentato e difeso dagli avvocati Alba Giordano ed Umberto Verdacchi (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Muzio Clementi n. 58 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal capo *pro tempore* del 1° reparto, 1ª divisione, 7ª sezione della direzione generale della previdenza militare e della leva, nonché elettivamente domiciliato a Roma in viale dell'Esercito n. 186 presso la sede del predetto ufficio.

FATTO E DIRITTO

1. Con sentenza il cui dispositivo è stato letto all'odierna udienza del 22 gennaio 2018 questo giudice, dopo aver disatteso alcune eccezioni pregiudiziali sollevate dal Ministero della difesa, ha rigettato il capo di domanda mediante cui Claudio Manna, *ex* militare dell'Aeronautica collocato a riposo il 22 maggio 2014, aveva chiesto che fin da quella data il suo trattamento pensionistico venisse commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dall'11 marzo 2013. Peraltro da tale promozione non era scaturito alcun beneficio stipendiale, in costanza del rapporto d'impiego, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale c.d. non contrattualizzato (ossia quello disciplinato dall'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) dall'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010) per il triennio 2011/2013 e poi prorogato per tutto il 2014 dall'art. 1, comma 1, lettera a del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013.

2. Inoltre in quella medesima sentenza è stato previsto di statuire distintamente, cioè con la presente ordinanza, sull'altro capo di domanda attorea: mediante cui l'odierno ricorrente aveva chiesto, in via subordinata, che il suo trattamento pensionistico venisse commisurato almeno dal 1° gennaio 2015 al predetto grado da lui conseguito durante il quadriennio 2011/2014, cioè dalla data in cui era normativamente cessato il blocco testé descritto.

Il Ministero della difesa ha resistito anche a tale subordinata pretesa.

3. Riguardo a quest'ultima va evidenziato, in punto di fatto, come l'odierno resistente abbia riconosciuto che «... il ripristino dell'efficacia economica degli incrementi retributivi derivanti dalla promozione al grado o alla qualifica superiore ... riguarda ... il solo personale in servizio al 1° gennaio 2015 ...» (pag. 2 della memoria di costituzione). Il che conferma pienamente l'assunto attoreo secondo cui un collega promosso al grado superiore contestualmente all'odierno ricorrente e però collocato a riposo posteriormente al 1° gennaio 2015 ha materialmente goduto, da quest'ultima data, della progressione stipendiale; nonché, dalla successiva data di collocamento a riposo, del conseguente computo di quella progressione ai fini pensionistici: finendo così con il fruire di un più elevato trattamento di quiescenza, rispetto a chi sia stato collocato a riposo durante il quadriennio di vigenza del blocco stipendiale.

4. Tuttavia, contrariamente a quanto postulato dall'odierno ricorrente, a tale disparità di trattamento non può rimediarsi a legislazione vigente: atteso che gli articoli 43 (per il personale civile) e 53 (per il personale militare) del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 sanciscono che «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza ... la base pensionabile ... [é] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga ... integralmente percepiti ...». E tale principio risulta costantemente applicato, dalla giurisprudenza di questa Corte, nel senso di escludere la computabilità di elementi stipendiali mai goduti, anche qualora possa aversi titolo ad ottenerli (*ex multis*: 2ª sezione d'appello, sentenza n. 112/2017).

5. Nondimeno quella sperequazione, di cui è stata appena evidenziata la rilevanza nell'odierno giudizio, non appare conforme ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

A tal proposito vanno pienamente condivise e devono intendersi qui integralmente richiamate le considerazioni di cui all'ordinanza n. 1/2017 della sezione Liguria di questa Corte, poi iscritta nel registro ordinanze della Consulta con il n. 71/2017, in tema di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme menzionate al paragrafo 1, mediante le quali è stato dapprima introdotto e poi prorogato il blocco in argomento.



6. In particolare preme sottolineare che, nell'interpretazione da considerarsi quale «diritto vivente» (alla luce del poc' anzi richiamato orientamento giurisprudenziale), tra i destinatari di una progressione di carriera verificatasi durante il quadriennio del blocco stesso quest'ultimo rivestirebbe carattere:

temporaneo, coerentemente con quanto considerato dalla Corte costituzionale stessa con la sentenza n. 304/2013, nei confronti di coloro che rimangano in servizio oltre la data di cessazione del blocco (ossia il 1° gennaio 2015) perché costoro fruirebbero sia del beneficio stipendiale da quella medesima data, sia del conseguente beneficio pensionistico al momento del successivo collocamento a riposo;

permanente, nei confronti di coloro che vengano collocati a riposo durante il quadriennio 2011/2014, che invece sarebbero esclusi da ambo quei benefici.

7. A quest'ultimo proposito è altresì appena il caso di ricordare che, assai spesso, l'epoca del collocamento a riposo prescinde dalla volontà dell'interessato.

Inoltre va da sé che, tra due soggetti con identica anzianità di carriera che abbiano conseguito la medesima promozione in pari data, venga collocato a riposo per primo il più anziano (anagraficamente) tra i due: laddove la Corte costituzionale stessa, nel rigettare la questione concernente la legittimità del blocco stesso ai meri fini stipendiali, «... ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione» (sentenza n. 96/2016, che richiama la già menzionata n. 304/2013). Ed ancor peggiore è l'eventualità in cui, tra quei due soggetti, colui che vanti maggior anzianità sia anagrafica che di carriera consegua prima dell'altro la medesima promozione e, però, venga collocato a riposo in costanza del blocco: perché, dopo il 1° gennaio 2015, il collega più giovane finirebbe con lo scavalcarlo dapprima sul piano stipendiale e poi su quello pensionistico, anche a parità di età anagrafica al momento del (rispettivo) collocamento a riposo e di durata globale della carriera.

8. Conclusivamente anche nel caso di specie va sollevata, alla luce delle su esposte considerazioni ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013: nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che successivamente al 1° gennaio 2015 gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici e non siano invece computabili nel trattamento pensionistico.

P . Q . M .

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 74464, dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che relativamente al trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015, e per l'effetto:

- 1) solleva la questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;
- 2) dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;
- 3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione che avrà adottato la Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;
- 4) dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;



5) dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio del 22 gennaio 2018.

Il giudice: MUSUMECI

20C00123

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-025) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

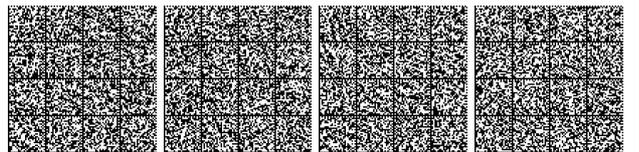
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

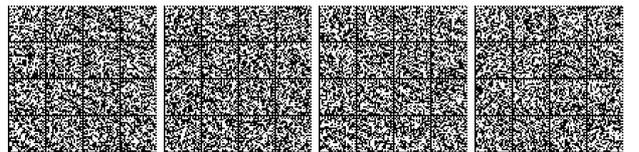
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

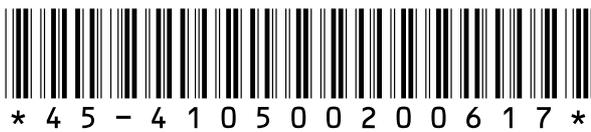


pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 4,00

